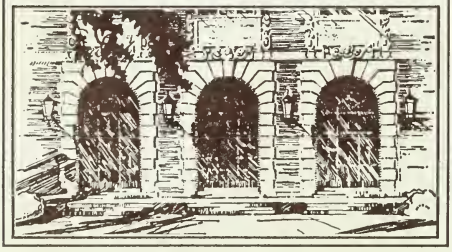
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS
AT URBANA-CHAMPAIGN

342.4702
K842r
1908
v. 2

BOOKSTACKS



re-
the

The person charging this material is responsible for its return on or before **Latest Date** stamped below.

Theft, mutilation, and underlining of books are reasons for disciplinary action and may result in dismissal from the University.

University of Illinois Library

JUN – 5 1978

AUG 22 1978

JUL 24 1978

AUG 30 1981

OCT 22 1998

AUG 15 2004

-1096

L161— O

Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/russkoegosudarst02kork

Д0/54/64863
3 dbl. С II 9522 в

РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Н. М. КОРКУНОВА,

ДОКТОРА ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ТОМЪ II.

ВВЕДЕНІЕ и ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ИЗДАНІЕ СЕДЬМОЕ,
печатанное безъ перемѣнъ съ 6-го исправленнаго
подъ редакціей и съ дополненіями приватъ-доцентовъ С.-Петербургскаго Университета З. Д. Авалова и М. Б. Горенберга и К. Н. Соколова.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія М. М. Стасюлевича. Вас. остр., 5 л., 28
1909

3 Юр. Сп 9522 б

РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Н. М. КОРКУНОВА,

ДОКТОРА ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ТОМЪ I.

Часть особенная

ВВЕДЕНІЕ и ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ИЗДАНІЕ СЕДЬМОЕ,
печатанное безъ перемѣнъ съ 6-го исправленнаго
подъ редакціей и съ дополненіями приватъ-доцентовъ С.-Петербургскаго Университета З. Д. Авалова и М. Б. Горенберга и К. Н. Соколова.

КНИЖНЫЙ МАГАЗИНЪ
„ЗАКОНОВѢДѢНІЕ"
СПБ. Литейный 42.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія М. М. Стасюлевича. Вас. остр., 5 л., 28
1909

Юрид. Фак. Ун-т
Научная
библиотека им.
Горького

3828

342.4702
K842r
1908
v.2

t.p. and contents of v.1 erroneously bound with v.2

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Глава I.

Государство.

		стран.
§ 1.	Различныя опредѣленія государства	1
§§ 2.	Понятіе государственнаго властвованія	4
§§ 3.	Понятіе государства	24
§ 4.	Юридическая природа государства	38
§§ 4bis.	Новѣйшія ученія о существѣ государства и государственной власти	48
§§ 5.	Задача государства	52
§ 6.	Происхожденіе государствъ	74

Глава II.

Различныя формы государства.

§ 7.	Обзоръ главнѣйшихъ классификацій государствъ	100
§§ 8.	Различіе монархіи и республики	110
§ 9.	Республики	116
§ 10.	Монархіи	131

Глава III.

Соединеніе государствъ.

§ 11.	Формы соединенія государствъ	149
§§ 12.	Уніи государствъ	158
§ 13.	Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты	163

СТРАН.
§ 14. Швейцарскій союзъ 173
§ 15. Германская Имперія 177
§ 16. Система изложенія 183

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ РОССІИ

Глава I.

Государственное единство.

§ 17. Россія единое государство 188
§ 18. Великое княжество Финляндское 192
§ 19. Государства, состоящія подъ протекторатомъ Россіи. 206

Глава II.

Государственное устройство.

§ 20. Самодержавіе 210
§ 21. Законность 215

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

СУБЪЕКТЪ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

Глава I.

Монархъ.

§ 22. Право престолонаслѣдія. 223
23. Порядокъ престолонаслѣдія 228
§ 24. Юридическое положеніе Монарха. 244
§ 25. Правительство и опека 249
§ 26. Учрежденіе Императорской фамиліи 257

Глава II.

Подданные и иностранцы.

СТРАН.
§ 27. Различіе правъ подданныхъ и иностранцевъ 262
§ 28. Установленіе и прекращеніе подданства 265

Глава III.

Отдѣльные разряды подданныхъ.

§ 29. Общая группировка 274
§ 30. Сословное дѣленіе на Западѣ 280
§ 31. Дворянство 288
§ 32. Почетное гражданство 302
§ 33. Городское состояніе 307
§ 34. Отмѣна крѣпостного права 316
§ 35. Сельское состояніе 330
§ 36. Инородцы 335
§ 37. Финляндскіе обыватели 366

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

ОБЪЕКТЪ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

Глава I.

Функціи государственнаго властвованія.

§ 38. Раздѣленіе властей 369
§ 39. Совмѣстность властвованія 381

Глава II.

Органы государственнаго властвованія.

§ 40. Понятіе и устройство государственныхъ учрежденій 388
§ 41. Государственная служба 398
§ 42. Представительство 417

Глава III.

Предѣлы государственнаго властвованія.

§ 43. Территорія 441
§ 44. Гражданская свобода 445

СТРАН.
§ 45. Личная свобода 463
§ 46. Свобода печати 483
§ 47. Положеніе печати въ Россіи 498
§ 48. Религіозная свобода 512
§ 49. Вѣротерпимость въ Россіи 533
§ 50. Исключительныя ограниченія свободы 564

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

СОДЕРЖАНІЕ ГОСУДАРСТВЕННАГО ОТНОШЕНІЯ.

§ 51. Общая характеристка 585
§ 52. Права монарха 592
§ 53. Права и обязанности подданныхъ 602
§ 54. Воинская повинность 617

Посвящается памяти

дорогого учителя моего

Александра Дмитріевича

Градовскаго.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ПОНЯТІЕ И РАСЧЛЕНЕНІЕ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 1. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія [1]).

Задачу особенной части курса составляетъ выясненіе существенныхъ особенностей разнородныхъ актовъ государственнаго властвованія, ихъ юридической формы и ихъ взаимнаго соотношенія, а также состава и устройства органовъ ихъ осуществляющихъ. Для выполненія этой задачи необходимо прежде всего разобраться въ пестромъ разнообразіи отдѣльныхъ актовъ властвованія, установивъ ихъ общую классификацію на основныя, главныя группы.

Какъ бы широко и твердо ни была въ государствѣ установлена законность, никогда всѣ акты его властвованія не могутъ быть сведены къ простому исполненію существующихъ законовъ. Только формы властвованія могутъ быть всецѣло опредѣлены закономъ, содержаніе актовъ властвованія всегда и по необходимости остается въ значительной части свободнымъ, непредуказаннымъ напередъ закономъ.

---

[1]) Графъ Сперанскій. Бесѣды о законахъ. Сборникъ Русск. Ист. Общества, т. XXX, стр. 380. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, т. II, стр. 165. Bodin. Six livres de la république. 1583. l. III, p. 481. Ainsi peut on juger, qu'il y a deux sortes de commander par puissance publique: l'une en souveraineté, qui est absolue, infinie et pardessus les loix, les magistrats et les particuliers; l'autre est légitime, subjecte aux loix et au souverain.

Это явствуетъ, прежде всего, изъ необходимости измѣненій самаго законодательства, сообразно постепенному развитію государственной жизни, обусловливающему осложненія и измѣненія опредѣляемыхъ законами отношеній. Мѣняющіеся запросы общественной жизни требуютъ перемѣнъ въ законодательствѣ, требуютъ новыхъ законовъ, болѣе пріуроченныхъ къ измѣнившемуся складу общественныхъ отношеній. Но законодательныя перемѣны не могутъ быть въ своемъ содержаніи опредѣляемы закономъ. Дѣйствующій законъ можетъ предуказать только форму, порядокъ изданія новаго, отмѣняющаго его закона, но никакъ не можетъ предопредѣлить, въ чемъ онъ долженъ заключаться. Поэтому изданіе новыхъ законовъ представляется всегда и по необходимости свободнымъ по своему содержанію актомъ властвованія.

Но изданіемъ новыхъ законовъ въ отмѣну старыхъ еще не исчерпывается сфера свободнаго по содержанію своему властвованія. Изъ отдѣльныхъ мѣропріятій государственнаго властвованія не всѣ допускаютъ опредѣленія ихъ содержанія напередъ общими правилами закона. Многія изъ нихъ опредѣляются почти исключительно конкретными условіями каждаго отдѣльнаго случая ихъ практическаго примѣненія. Таковы, въ особенности, акты властвованія въ области международныхъ отношеній, гдѣ рѣшеніе дѣла зависитъ не отъ постановленія законодательства отдѣльнаго государства, а отъ соотношенія могущества нѣсколькихъ государствъ; установленіе плана государственнаго хозяйства, обусловленнаго непосредственно состояніемъ производительныхъ силъ страны и настроеніемъ торговаго рынка, а также дѣйствія вооруженной силой, когда судьба дѣла ставится прямо въ зависимость отъ фактическаго превосходства силъ.

И въ другихъ актахъ внутренняго управленія государствомъ дѣло не исчерпывается однимъ пассивнымъ исполненіемъ законовъ. По остроумному замѣчанію Лоренца Штейна, самостоятельность правительственной власти всегда равна самостоятельности фактовъ, съ которыми государству приходится имѣть дѣло. Правительство призвано осуществлять властвованіе именно въ сферѣ внѣшнихъ, конкретныхъ условій. Оно не можетъ выполнить своей задачи механическимъ служеніемъ, пассивнымъ подчиненіемъ закону. Оно должно руководиться въ своей дѣятельности не только предписаніями закона, а непосредственно политическими и культурными задачами государства. Непредусмотрѣнные законодательствомъ новые запросы общественной жизни нерѣдко требуютъ настоятельно содѣйствія актовъ властвованія, и

государство подрывало бы свой собственный авторитетъ, оставаясь въ отношеніи къ нимъ безотвѣтнымъ.

Такимъ образомъ, на ряду съ актами властвованія, являющимися простымъ исполненіемъ велѣній закона, всегда и необходимо совершаются также акты властвованія, вносящіе собою въ государственную жизнь нѣчто новое. Въ актахъ перваго рода проявляется, такъ сказать, охранительная и въ своемъ содержаніи подчиненная закону функція властвованія. Въ актахъ второго рода—функція творческая, свободная, подчиненная закону только въ своихъ формахъ.

Вслѣдствіе такой неопредѣленности, такой свободы содержанія этихъ творческихъ актовъ властвованія и компетенція органовъ, призванныхъ ихъ осуществлять, опредѣляется совершенно иными началами, нежели компетенція органовъ, выполняющихъ акты охранительной функціи. Компетенція этихъ органовъ опредѣляется только отрицательно, тѣмъ, что выдѣлено въ сферу охранительной функціи властвованія; они получаютъ, такъ сказать, общее полномочіе властвовать, безъ ближайшаго опредѣленія предметовъ властвованія. Всякая потребность государственной жизни, не регулированная закономъ, тѣмъ самымъ входитъ въ ихъ компетенцію. Напротивъ, акты охранительной функціи властвованія по самому существу своему замыкаются предѣлами указанныхъ закономъ предметовъ.

Въ виду этого можно назвать властвованіе творческое верховнымъ, охранительное—подчиненнымъ.

Наши Основные Законы, подводя всѣ разнообразные акты государственнаго властвованія подъ понятіе управленія, различаютъ управленіе двоякаго рода: верховное и подчиненное. „Власть управленія,—читаемъ въ ст. 80,—во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію“. „Предметы управленія подчиненнаго“, развиваетъ то же начало слѣдующая ст. 81, „образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ учрежденій“ [1]).

[1]) Ст. 80 и 81 прежнихъ Основныхъ Законовъ соотвѣтствуютъ ст. 10 новыхъ Основныхъ Законовъ, распубликованныхъ въ собр. узак. отъ 23 апрѣля 1906 г. Статья эта редактирована такъ: „Власть управленія во всемъ

Подъ статьями этими въ цитатѣ приведены §§ 206, 208, 209, 210, 222, 230, 231. Учрежд. мин. 1811 г. іюня 25 (по дѣйствующему изданію [1]) ст. 152, 154, 155, 156, 163, 172, 173), опредѣляющіе существо власти министровъ и отношеніе ихъ къ государственному совѣту и къ прочимъ государственнымъ установленіямъ въ порядкѣ исполнительномъ, и, слѣдовательно, не совсѣмъ подходящіе къ содержанію этихъ статей Осн. Зак. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія было въ дѣйствительности впервые опредѣлено въ Наказѣ Екатерины Великой: „Власти средня, подчиненныя и зависящія отъ верховной, составляютъ существо правленія. Государь есть источникъ всякой государственной и гражданской власти. Законы, основаніе державъ составляющіе, предполагаютъ малые протоки, сирѣчь правительства, черезъ которые изливается власть государства“ (ст. 18—20).

Это начало, высказанное въ Наказѣ, было воспринято и развито нашей литературой государственнаго права. Съ особеннымъ вниманіемъ остановились на разъясненіи различія верховнаго и подчиненнаго управленія графъ Сперанскій и проф. Градовскій.

„Власть верховная,—говоритъ Сперанскій въ своихъ Бесѣдахъ о законахъ,—дѣйствуетъ или законами, или повелѣніями; въ первомъ отношеніи она законодательствуетъ (régner); во второмъ она правитъ (gouverner). Въ правильной монархіи ни законодательство безъ правленія, ни правленіе безъ законодательства быть не могутъ. Править есть 1) прилагать общіе законы къ дѣламъ и опредѣленнымъ случаямъ; 2) когда случай не объемлется общимъ закономъ или по чрезвычайности его, или же потому, что законъ его не предвидѣлъ или достаточно не опредѣлилъ, а между тѣмъ онъ есть поставленъ, тогда править есть разрѣшать случаи сего рода отдѣльно по общему разуму законовъ, по правдѣ и справедливости. Первый видъ направленія, приложеніе общихъ законовъ къ дѣламъ, ввѣряется обыкновенно установленіямъ; но ввѣряется всегда съ бо́льшимъ или меньшимъ ограниченіемъ и съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ случаевъ непосредственному дѣйствію верховной власти. Посему установленія управляютъ дѣлами (administrent), а власть верховная пра-

---

ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ“].

[1]) [1892 года].

витъ установленіями, и сверхъ того она правитъ тѣмъ родомъ дѣлъ, кои она себѣ непосредственно предоставила. Второй видъ правленія, разрѣшеніе случаевъ чрезвычайныхъ или закономъ неопредѣленныхъ, не вѣряется установленіямъ, но порядкомъ, особенно для сего предназначеннымъ, восходитъ къ непосредственному верховной власти усмотрѣнію“ [1]).

Но установляемое тутъ различіе правленія и управленія не проведено въ Основныхъ Законахъ, различающихъ только верховное и подчиненное управленіе, и верховное управленіе, очевидно, обнимаетъ собою безраздѣльно всю сферу непосредственнаго дѣйствія верховной власти, такъ какъ Основные Законы знаютъ одну только власть верховнаго управленія, не противополагая ей вовсе особой власти законодательной. А то, что̀ у Сперанскаго называется собственно правленіемъ, въ Общемъ Наказѣ министерствамъ, ст. 152, называется „верховной исполнительной властью“.

Градовскій кладетъ то же начало въ основу своей классификаціи русскихъ государственныхъ установленій. „По степени власти всѣ установленія имперіи раздѣляются на установленія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго. Въ управленіи верховномъ власть государя дѣйствуетъ непосредственно, въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ отъ его имени и по его повелѣнію. Поэтому наши установленія могутъ быть раздѣлены на два разряда: одни изъ нихъ участвуютъ вмѣстѣ съ монархомъ въ непосредственномъ отправленіи имъ власти верховнаго управленія, другія вѣдаютъ самостоятельно разные предметы администраціи. Отсюда понятно, что первый разрядъ установленій, участвуя въ непосредственныхъ дѣйствіяхъ неограниченнаго монарха, не можетъ имѣть и не имѣетъ самостоятельной доли власти; слѣдовательно, всѣ этого рода установленія имѣютъ значеніе совѣщательныхъ учрежденій при императорѣ. Постановленія ихъ имѣютъ значеніе мнѣній, ни въ чемъ несвязывающихъ императора,—мнѣній, которыя получаютъ силу только послѣ Высочайшаго утвержденія. Отличительная черта мѣстъ управленія подчиненнаго состоитъ именно въ томъ, что они облечены извѣстною властью, почему, въ предѣлахъ своей компетенціи, они могутъ дѣлать постановленія, обязательныя для управляемаго ими вѣдомства и для частныхъ лицъ. Основанная

[1]) Сборникъ Р. И. О., т. XXX, стр. 380.

на законѣ власть каждаго управленія является самостоятельною въ предѣлахъ, ему указанныхъ".

Тутъ совершенно вѣрно опредѣляется различіе установленій верховнаго управленія, лишенныхъ собственной самостоятельной власти и только содѣйствующихъ осуществленію власти монарха, и установленій подчиненнаго управленія, надѣленныхъ въ силу закона опредѣленною долею самостоятельной власти. Но въ подробностяхъ эта группировка требуетъ нѣкоторыхъ оговорокъ и поправокъ.

Во-первыхъ, безусловно лишены самостоятельной власти только государственный совѣтъ и совѣтъ министровъ. Комитетъ министровъ по нѣкоторымъ дѣламъ, какъ увидимъ ниже, надѣленъ самостоятельною рѣшительною властью.

Во-вторыхъ, кромѣ государственнаго совѣта, совѣта и комитета министровъ, къ установленіямъ верховнаго управленія должны быть также отнесены: Императорская главная квартира, Собственная его Императорскаго Величества канцелярія, канцелярія по принятію прошеній, министерство Императорскаго Двора, а они имѣютъ нѣкоторую и самостоятельную власть, и больше всѣхъ ихъ министерство Двора и въ составѣ его Кабинетъ и Главное управленіе удѣловъ, вѣдающіе многими мѣстностями въ Европейской Россіи, и Сибири, Кавказѣ и Польской окраинѣ. Кромѣ того и министры не только начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ съ самостоятельной властью, но и непосредственные совѣтники монарха.

Вѣдомство же учрежденій Императрицы Маріи подчинено теперь непосредственной власти Вдовствующей Императрицы. Правда, изъ этихъ установленій только три первыхъ установленія вовсе не пользуются самостоятельною властью. Министръ Двора и главноуправляющій вѣдомствомъ Императрицы Маріи, а также подчиненныя имъ начальства имѣютъ значительную рѣшительную власть. Но тѣмъ не менѣе всѣ они также непосредственно содѣйствуютъ монарху въ осуществленіи Его власти.

Ко всему этому слѣдуетъ добавить указаніе на формальный признакъ принадлежности установленій къ подчиненному и къ верховному управленію, заключающійся въ ихъ подчиненіи или неподчиненіи Сенату. Все подчиненное управленіе состоитъ подъ высшимъ надзоромъ Сената. Напротивъ, установленія верховнаго управленія не подлежатъ такому надзору, на нихъ нельзя приносить жалобы въ Сенатъ (Учр. Прав. Сен., ст. 1—3).

Основные Законы, противополагая верховному управленію управленіе подчиненное, имѣютъ въ виду, конечно, только госу-

дарственное устройство Россіи—неограниченную монархію, гдѣ вся власть верховнаго управленія сосредоточивается исключительно въ рукахъ монарха, и въ этой сферѣ на ряду съ нимъ могутъ существовать лишь содѣйствующіе ему органы, а не надѣленные самостоятельною властью. Эта особенность устройства верховнаго управленія имѣетъ мѣсто только въ неограниченныхъ монархіяхъ [1]). Въ конституціонныхъ монархіяхъ и въ республикахъ власть верховнаго управленія не принадлежитъ всецѣло одному органу, а распредѣляется между нѣсколькими органами, такъ что и въ сферѣ верховнаго управленія дѣйствуютъ нѣсколько надѣленныхъ самостоятельною властью и другъ друга сдерживающихъ органовъ, каковы палаты и монархъ, или президентъ республики.

Это различіе устройства верховнаго управленія, съ предоставленіемъ всей власти одному органу, окруженному лишь содѣйствующими ему и лишенными всякой самостоятельной власти установленіями или, напротивъ, съ раздѣленіемъ власти верховнаго управленія между нѣсколькими независимыми другъ отъ друга органами, безъ сомнѣнія, очень существенно и важно. Но нельзя, однако, отсюда заключить, какъ это дѣлаетъ Градовскій, чтобы самое различіе верховнаго и подчиненнаго управленія составляло „отличительную особенность русскаго государственнаго права, какъ права неограниченной монархіи“, чтобы „въ государствахъ конституціонныхъ этого основанія для различія управленія“ не было [2]). Напротивъ, различіе верховнаго и подчиненнаго управленія имѣетъ совершенно общее значеніе для всѣхъ государствъ, независимо отъ различія ихъ устройства. Въ каждомъ государствѣ, будетъ ли это монархія или республика, властвованіе проявляется не только въ исполненіи требованій существующихъ законовъ, но также въ изданіи новыхъ законовъ въ отмѣну старыхъ и въ разрѣшеніи вопросовъ, неопредѣленныхъ напередъ закономъ. Это свободное, неопредѣленное въ своемъ содержаніи раньше изданнымъ закономъ осуществленіе властвованія обусловлено не особенностью органовъ власти, а особенностью цѣлей властвованія и потому не зависитъ отъ той или другой формы правленія.

Надо, однако, оговориться, что это различіе верховнаго упра-

---

[1]) [Несмотря на учрежденіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, ограничивающихъ власть Монарха, новые Основные Законы сохранили понятія верховнаго и подчиненнаго управленія. См. ст. 10, приведенную въ выноскѣ на стр. 3, а также ст. 11, 18 и 24 Осн. Зак., св. зак. т. I, ч. I, изд. 1906 г.].

[2]) Начала, т. II, изд. 2, стр. 166

вленія и управленія подчиненнаго, какъ свободной и подзаконной дѣятельности власти, не слѣдуетъ представлять себѣ абсолютнымъ. Верховная власть никогда не въ состояніи съ такою полнотой и подробностью регулировать напередъ дѣятельность подчиненныхъ органовъ, чтобы она могла свестись къ простому пассивному исполненію предуказаній верховной власти. Кое-что всегда остается не вполнѣ опредѣленнымъ и предоставляется усмотрѣнію самихъ подчиненныхъ органовъ. Поэтому нѣкоторой долей свободной власти пользуются и подчиненные органы, и въ подчиненномъ управленіи не все напередъ опредѣлено закономъ. Эта свободная, не нормируемая закономъ власть подчиненныхъ органовъ и дастъ содержаніе понятію дискреціонной власти. Но въ подчиненномъ управленіи дискреціонная власть исключеніе, подзаконная—общее правило. Въ управленіи же верховномъ всѣ проявленія власти имѣютъ дискреціонный характеръ.

§ 2. Законодательство и правительство.

Въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ народъ, непосредственно или чрезъ представителей, участвуетъ въ верховномъ управленіи, оно рѣзко дѣлится надвое: на собственно управленіе, осуществляемое однимъ правительствомъ, и законодательство, осуществляемое съ соучастіемъ народа. Именованіе совмѣстной дѣятельности правительства и народа законодательствомъ есть именованіе a fortiori, такъ какъ изданіе законовъ главный, наиболѣе важный предметъ этой дѣятельности. Но однимъ изданіемъ законовъ она нигдѣ не ограничивается, а распространяется и на другіе предметы: составленіе бюджета, изданіе важнѣйшихъ актовъ управленія. По содержанію своему въ матеріальномъ смыслѣ такіе акты не законы, такъ какъ ими не установляется юридическихъ нормъ. Но они издаются тѣмъ же порядкомъ и имѣютъ ту же форму, какъ и законы, и въ формальномъ смыслѣ также именуются законами.

Съ другой стороны, и законы въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е. юридическія нормы, установляются и въ конституціонныхъ государствахъ не только совмѣстно правительствомъ и народомъ, но и односторонними актами правительства въ формѣ указовъ (décret, ordonnance, Verordnung).

Такимъ образомъ, различіе законодательства и правительства, законодательныхъ и правительственныхъ актовъ и въ конституціонныхъ государствахъ не можетъ быть отождествлено съ различіемъ установленія юридическихъ нормъ и частныхъ актовъ непосредственнаго властвованія надъ конкретными отношеніями.

Различіе тутъ въ дѣйствительности чисто формальное. Каждый актъ властвованія, состоявшійся такъ называемымъ законодательнымъ порядкомъ, т.-е. съ участіемъ народа, хотя бы и не представлялъ собою установленія юридической нормы, закона въ матеріальномъ смыслѣ, получаетъ формально безусловную силу законодательнаго акта, и наоборотъ, акты правительства, хотя бы и установляющіе юридическія нормы, не получаютъ такой силы, будучи обязательны лишь подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ законамъ.

Таковы собственно воззрѣнія, установившіяся въ новѣйшей нѣмецкой литературѣ государственнаго права, съ ея различеніемъ закона въ формальномъ и въ матеріальномъ смыслѣ, съ ея признаніемъ возможности установлять юридическія нормы и правительственными указами [1]).

Въ старой литературѣ господствовало иное воззрѣніе, придававшее различію законодательства и правительства не формальное, а матеріальное значеніе. Функцію законодательства ограничивали однимъ установленіемъ юридическихъ нормъ; функцію правительства—только ихъ исполненіемъ.

Монтескье, требуя для обезпеченія свободы раздѣленія властей, предполагалъ возможнымъ раздѣленіе только трехъ властей: законодательной, исполнительной и судебной и различалъ ихъ по содержанію ихъ функцій. Онъ ссылался при этомъ на примѣръ Англіи, думая въ ея государственномъ устройствѣ найти полное осуществленіе такого раздѣленія властей [2]).

Но всего опредѣленнѣе и послѣдовательнѣе это воззрѣніе выразилось въ ученіи Руссо. Свое объясненіе понятія правительства (gouvernement) онъ начинаетъ съ указанія необходимости для каждаго свободнаго дѣйствіи двухъ условій: моральнаго, т.-е. воли, опредѣляющей дѣйствіе, и физическаго, т.-е. силы его исполняющей. Когда я иду къ какому-либо предмету, надо, во-первыхъ, чтобы я хотѣлъ идти, и, во-вторыхъ, чтобы мои ноги меня несли туда. Когда паралитикъ хочетъ, когда здоровый не хочетъ—оба все равно остаются на мѣстѣ. Политическія тѣла имѣютъ тѣхъ же двигателей, и въ нихъ различаютъ силу и волю: послѣднюю подъ именемъ законодательной власти, первую подъ именемъ власти исполнительной. Ничто не дѣлается и не должно дѣлаться безъ ихъ взаимодѣйствія. Соотношеніе законодательства и правительства въ государствѣ такое же, какъ души и тѣла въ человѣкѣ [3]).

[1]) Смотри подробности объ этомъ въ моемъ спеціальномъ изслѣдованіи: Указъ и законъ, стр. 22—36.

[2]) Esprit des loix, l. XI, ch. 6.

[3]) Contrat social, l. III, ch. 1.

При этомъ существенной принадлежностью законовъ признается общность въ двоякомъ смыслѣ. Законъ есть выраженіе общей воли народа и вмѣстѣ съ тѣмъ установляетъ только общія правила [1]).

Господство этого воззрѣнія отразилось и на конституціяхъ конца прошлаго и начала настоящаго столѣтія. Однако, на дѣлѣ оказалось невозможнымъ безусловное раздѣленіе функцій установленія общихъ правилъ и примѣненія ихъ къ частнымъ случаямъ. Дѣятельность правительства не могла быть сведена къ одному только исполненію законовъ; дѣятельность законодательнаго учрежденія невозможно было ограничить однимъ только изданіемъ законовъ. А ближайшее изученіе англійскаго государственнаго строя показало, что и въ Англіи нѣтъ того раздѣленія властей, какое думалъ тамъ найти Монтескье. Англійскій парламентъ не ограничиваетъ своей дѣятельности только изданіемъ законовъ. Парламентъ разсматриваетъ также государственный бюджетъ, который по содержанію не есть законъ, не есть общее правило для постояннаго руководства въ однородныхъ случаяхъ, а представляетъ собою планъ государственнаго хозяйства на одинъ только опредѣленный бюджетный періодъ, на одинъ годъ. Парламентъ издаетъ такъ называемые частные билли, т.-е. частныя постановленія по дѣламъ о натурализаціи, экспропріаціи, концессіяхъ, предоставленіи корпоративныхъ правъ и т. п. Парламентъ, посредствомъ запросовъ министрамъ, осуществляетъ контроль надъ всѣмъ текущимъ управленіемъ. Парламентъ, наконецъ, обвиняетъ и даже судитъ самъ министровъ. Съ другой стороны, парламентъ вовсе не стремится ограничить дѣятельность правительства однимъ только примѣненіемъ парламентскихъ статутовъ къ частнымъ случаямъ, а, напротивъ, самъ прямо все шире и шире уполномочиваетъ правительство на изданіе общихъ правилъ въ развитіе и дополненіе законодательства. И то же самое повторяется во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ. Вездѣ парламентъ, кромѣ собственно законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, издаетъ законодательные акты самаго разнообразнаго содержанія. Вездѣ правительство, кромѣ исполненія законовъ, самостоятельно осуществляетъ задачи государственнаго управленія, вовсе не регулированныя закономъ, и само установляетъ въ формѣ указовъ (décret, ordonnance, Verordnung) общія правила, въ томъ числѣ и юридическія нормы.

Рѣшительное большинство современныхъ конституцій даетъ

---

[1]) Тамъ же, l. II, ch 6.

чисто формальное опредѣленіе законодательства, не указывая его содержанія и ограничиваясь постановленіемъ, что оно осуществляется не иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ законодательную форму онѣ требуютъ и для актовъ, вовсе не содержащихъ въ себѣ установленія юридическихъ нормъ. Такъ законодательный актъ требуется для большой натурализаціи въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ [2]), для опредѣленія численнаго состава арміи на каждый годъ [3]), для допущенія въ страну иностранныхъ военныхъ отрядовъ [4]), для мобилизаціи гражданской милиціи [5]).

И въ тѣхъ государствахъ, конституціи которыхъ даютъ перечень предметовъ, обязательно подлежащихъ законодательной регулировкѣ, какъ въ Швеціи и Баваріи, не исключается тѣмъ возможность примѣненія законодательной формы къ регулировкѣ и другихъ предметовъ. Обязателенъ законодательный порядокъ только для указанныхъ въ конституціи предметовъ; факультативно онъ можетъ примѣняться и для регулированія другихъ вопросовъ. При этомъ, если разъ состоялось по какому бы то ни было предмету законодательное постановленіе, оно уже не можетъ быть отмѣняемо или измѣняемо иначе какъ законодательнымъ порядкомъ [6]).

Слѣдовательно, и въ этихъ государствахъ содержаніе законодательныхъ актовъ не представляется точно опредѣленнымъ.

Мы должны, такимъ образомъ, признать, что между законодательствомъ и правительствомъ существуетъ въ конституціонныхъ государствахъ только формальное различіе. Все постановляемое правительствомъ съ участіемъ народнаго представительства составляетъ законодательный актъ, все постановляемое односторонней властью правительства—актъ правительственный.

Конечно, можно сказать, что участіе народнаго представительства требуется вообще лишь въ наиболѣе важныхъ актахъ

---

[1]) Бельгійская, ст. 26; Голландская, 104; Итальянская, 3; Датская, 2; Сербская, 4; Греческая, 22; Прусская, 62; Кобургъ-Готская, 104; Саксонская, 86; Вюртембергская, 88; Шварцбургъ-Рудольштадтская, 21; 1; Вальдекская, 6; Рейсъ младшая линія, 54; Шаумбургъ-Липпе, 30; Люксембургская, 46; Венгерскій законъ, 1791 г.; Ольденбургская, 136; Гессенская, 72; Испанская, 18; Португальская, 13; Норвежская, 49; Французскій законъ 25 февр. 1875 г.; Мексиканская, 51; Аргентинская, 36; Румынская, 32.

[2]) Бельгійская, 5; Голландская, 6; Люксембургская, 10.

[3]) Бельгійская, 119; Люксембургская, 96; Итальянская, 75; Румынская, 120.

[4]) Бельгійская, 121; Голландская, 182; Румынская, 122; Греческая, 99.

[5]) Бельгійская, 123.

[6]) Max Seidel, Bayerisches Staatsrecht, B. III. 1887, S. 578.

властвованія, требующихъ особой обдуманности и большого авторитета въ народѣ. Но самое различіе болѣе и менѣе важныхъ актовъ властвованія—различіе совершенно неопредѣленное, относительное, опредѣляемое въ каждомъ государствѣ разнообразными и измѣнчивыми историческими и бытовыми условіями. Поэтому на различіи важнаго и неважнаго невозможно основать сколько-нибудь точнаго опредѣленія сферы законодательства.

Напротивъ, формальное различіе законодательства и правительства опредѣленно и имѣетъ большое практическое значеніе. Законодательная форма есть высшая форма проявленія государственной власти; ея обязательная сила ничѣмъ не ограничена. Она стоитъ выше всѣхъ другихъ актовъ властвованія, служитъ ихъ основой и мѣриломъ, сама же не имѣетъ ни внѣшней основы, ни внѣшняго мѣрила своей силы, свободно распространяя свои дѣйствія на все фактически возможное.

Акты подчиненнаго управленія имѣютъ обязательную силу лишь настолько, насколько основаны на законѣ, служатъ исполненіемъ закона. Акты правительственные самостоятельны, такъ какъ не опираются непремѣнно на велѣніе закона, не ограничиваются однимъ только исполненіемъ закона, но все-таки стоятъ ниже закона, такъ какъ не могутъ ихъ отмѣнять и измѣнять, а сами могутъ быть уничтожены и обезсилены законодательнымъ о томъ постановленіемъ.

§ 3. Законодательство и управленіе въ Россіи [1]).

Итакъ, современная конституціонная теорія различаетъ законодательство и управленіе только по формѣ въ зависимости отъ того, кѣмъ издаются данные акты: отъ одного ли правительства, или отъ правительства совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. Если такъ, то примѣнимо ли различіе законодательства и управленія въ Россіи, представляющей неограниченную монархію, не имѣющую народнаго представительства?

Господствующее въ нашей юридической литературѣ воззрѣніе даетъ на это отрицательный отвѣтъ, отвергая возможность провести различіе между законодательными и другими непосредственными актами монарха. Однако, въ Сводѣ Законовъ и въ особенности въ Основныхъ Законахъ и въ учрежденіи Государственнаго

[1]) Градовскій. Законъ и административное распоряженіе. Сборникъ госуд. знаній, т. I. 1874. Алексѣевъ. Русское госуд. право. 1892, стр. 220—238. Иваповскій. Новыя ученія о законѣ. Юридич. Лѣтопись. 1892, № 10, стр. 198. Коркуновъ. Указъ и законъ. 1894.

Совѣта нельзя не замѣтить весьма ясно выраженнаго стремленія провести и у насъ различіе проявленія верховной власти въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ управленія. Слѣдуетъ ли признать это стремленіе неосуществимымъ? Мнѣ думается, что нѣтъ.

Тотъ выводъ, къ какому пришла западная литература по вопросу о различіи законодательства и управленія, сводится въ сущности къ тому, что различіе это не матеріальное, а формальное, что законодательные и правительственные акты различаются не по содержанію, а только по формѣ. Что же касается опредѣленія самой формы законодательныхъ актовъ, то это уже частная подробность, не относящаяся къ существу вопроса. Такъ какъ западные писатели имѣютъ дѣло исключительно съ конституціонными государствами, гдѣ законодательная власть осуществляется не иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства, то весьма естественно, что они и выставляютъ такое соучастіе, какъ признакъ законодательныхъ актовъ. Но заключать отсюда, чтобы соучастіе народнаго представительства было бы единственно возможной отличительной формой законодательства, отнюдь нельзя. Это было бы все равно, какъ если бы кто, привыкнувъ имѣть дѣло съ конституціонной монархіей и съ присущими ей формами, сталъ бы отрицать возможность обособленія законодательства въ республикахъ, потому что нѣтъ монарха, который бы утверждалъ законы, или въ непосредственныхъ демократіяхъ, потому что тамъ нѣтъ представительства. Каждому государственному строю свойственны свои особыя формы. Но понятіе законодательства не обусловлено какой-нибудь опредѣленной конкретной формой. Понятіе законодательства предлагаетъ только обособленіе въ общей сферѣ верховнаго управленія особой группы актовъ власти, имѣющихъ одну опредѣленную форму, придающую имъ высшую, безусловную силу, дѣлающую ихъ послѣднимъ проявленіемъ государственной власти и мѣриломъ всѣхъ другихъ актовъ государственнаго властвованія. Такое обособленіе возможно и безъ ограниченія власти монарха, потому что и неограниченная власть монарха можетъ проявляться въ различныхъ формахъ, изъ которыхъ однѣмъ можетъ быть присвоено высшее значеніе, большая сила, другимъ—низшее значеніе, меньшая сила. Мало того: для обязательной силы велѣній и неограниченнаго монарха требуются нѣкоторыя формальныя условія. Да иначе и не можетъ быть ни въ какомъ государствѣ.

Такой порядокъ, при которомъ бы всякое случайно выраженное пожеланіе монарха уже признавалось создающимъ обязательныя

нормы, былъ бы стѣснителенъ и невыносимъ прежде всего для самого же монарха. Хорошо имѣть много золота, но если все, къ чему прикасается человѣкъ, станетъ превращаться въ золото, то онъ умретъ съ голода. Хорошо обладать властью, но если каждое сказанное слово превращается въ обязательное велѣніе, то такой избытокъ власти не можетъ не гнести и самого властителя. Самъ властитель не можетъ поэтому не чувствовать потребности опредѣлить условія и формы, при наличности которыхъ сказанное имъ должно получать обязательную силу для того, чтобы онъ могъ сознательно осуществлять свою власть. Къ этому присоединяется еще естественная забота властителя о томъ, чтобы велѣнія его при передачѣ не искажались, а для этого необходимо установить опредѣленные формальные признаки подлинности передаваемой подчиненными органами воли властителя.

Но, можетъ быть, на это возразятъ, что каковы бы ни были разнообразны формы повелѣній, исходящихъ отъ неограниченнаго монарха, всѣ они, какъ исходящія изъ одной и той же власти, будутъ по необходимости имѣть одну и ту же силу, одинъ и тотъ же авторитетъ.

Несмотря на широкую распространенность такого взгляда, его нельзя признать правильнымъ. Нельзя, въ самомъ дѣлѣ, согласиться съ тѣмъ, чтобы акты одного и того же органа власти не могли имѣть различную силу, быть не въ одинаковой степени обязательными. Напротивъ, можно указать множество примѣровъ того, что актамъ одного и того же учрежденія присвоивается существенно различное значеніе. Такъ, одинъ и тотъ же судъ можетъ постановлять и окончательныя рѣшенія, не подлежащія обжалованію, и такія, которыя допускаютъ обжалованіе, рѣшительныя опредѣленія и частныя. Такъ, административные акты органовъ подчиненнаго управленія могутъ быть и проявленіемъ дискреціонной власти, и власти, регулированной закономъ. И это различіе значенія актовъ одного и того же органа можетъ имѣть мѣсто въ примѣненіи къ дѣятельности не только подзаконныхъ органовъ, но и органовъ верховнаго управленія. Такъ, различіе основныхъ и обыкновенныхъ законовъ не предполагаетъ вовсе изданіе ихъ различными органами. Напротивъ, эти категоріи законовъ различимы и тамъ, гдѣ всѣ законы, и основные, и обыкновенные, издаются однимъ и тѣмъ же законодательнымъ учрежденіемъ. Необходимо только установленіе для нихъ различныхъ формъ. Такъ, въ Бельгіи, Португаліи, Голландіи измѣненіе конституціи совершается тѣмъ же парламентомъ, который издаетъ и обыкновенные законы, требуется только, чтобы послѣ возбужденія вопроса

объ измѣненіи конституціи были производимы новые выборы. Во Франціи и Пруссіи не требуется и этого. Во Франціи вся особенность изданія конституціонныхъ законовъ сводится къ тому, что предложеніе объ измѣненіи конституціи голосуется въ соединенномъ засѣданіи сената и палаты депутатовъ. Въ Пруссіи требуется только двукратное обсужденіе законопроекта въ каждой палатѣ ландтага, такъ, чтобы одно обсужденіе за другимъ слѣдовало не ранѣе какъ черезъ 21 день. Слѣдовательно, учредительная и собственно законодательная власти принадлежатъ одному и тому же учрежденію. Тѣмъ не менѣе во всѣхъ этихъ государствахъ, безъ всякаго сомнѣнія, существуетъ различіе конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ въ силу различія порядка ихъ изданія.

Точно такъ же и при соединеніи въ лицѣ неограниченнаго монарха законодательной и правительственной власти вполнѣ возможно различіе законовъ и указовъ по различію порядка ихъ изданія. Какъ одно и то же законодательное учрежденіе въ разныхъ формахъ можетъ издавать конституціонные и обыкновенные законы, такъ одинъ и тотъ же неограниченный монархъ можетъ, соблюдая при этомъ различныя формы, издавать законы и указы. И неограниченный монархъ въ своей дѣятельности не обходится безъ содѣйствія разнообразныхъ государственныхъ учрежденій. Изданіе законовъ и указовъ можетъ быть въ абсолютной монархіи обусловлено содѣйствіемъ различныхъ учрежденій, спеціально пріуроченныхъ къ содѣйствію монарху въ его законодательной и въ его правительственной дѣятельностяхъ.

Обособленіе законовъ и Высочайшихъ указовъ не только возможно и въ абсолютной монархіи, но составляетъ и въ ней, какъ и вездѣ, необходимое условіе нормальнаго развитія государственной дѣятельности. Абсолютный монархъ еще менѣе, чѣмъ представительное собраніе, можетъ ограничить свою дѣятельность установленіемъ однихъ только общихъ руководящихъ началъ, предоставивъ разрѣшеніе всѣхъ конкретныхъ вопросовъ, выдвигаемыхъ текущею государственною жизнью, органамъ подчиненнаго управленія. Какъ глава государства, какъ живое олицетвореніе государственной власти, монархъ, все равно конституціонный или абсолютный, самымъ своимъ положеніемъ призванъ къ непосредственному руководству государственнымъ управленіемъ. Вопросы внѣшней и внутренней политики разрѣшаются именно монархомъ. Выбирая и мѣняя министровъ, онъ, естественно, даетъ имъ и ближайшія указанія относительно способа и характера ихъ дѣятельности. Эти указанія опредѣляются измѣнчивыми условіями текущей общественной жизни, сообразуются, главнымъ образомъ, съ

запросами данной минуты. Между тѣмъ для нормальнаго развитія государственной дѣятельности очень важно, чтобы она опредѣлялась устойчивыми общими началами, чтобы преходящей потребности данной минуты, какъ бы она ни была настоятельна, не приносились въ жертву эти общія начала. Вотъ почему у неограниченнаго монарха, одинаково призваннаго своею властью и установлять общія руководящія начала государственной дѣятельности, и опредѣлять отношеніе къ выдвигаемымъ жизнью частнымъ конкретнымъ вопросамъ, не можетъ не явиться потребность въ возможно строгомъ разграниченіи актовъ, долженствующихъ имѣть общее руководящее значеніе, отъ относящихся только къ преходящимъ условіямъ минуты. Для этого необходимо присвоить тѣмъ и другимъ актамъ, законодательнымъ и правительственнымъ, строго опредѣленныя и легко различимыя формы. Никакихъ человѣческихъ способностей не хватитъ на то, чтобы, постоянно имѣя дѣло съ множествомъ разнообразныхъ конкретныхъ случаевъ, встрѣчаясь съ неотложными, постоянными запросами минуты, соблюсти въ разрѣшеніи всего этого пестраго разнообразія дѣлъ сколько-нибудь послѣдовательное осуществленіе разъ принятыхъ въ руководство общихъ началъ, если начала эти не будутъ выражены въ особой отличающей ихъ законодательной формѣ, если всякое частное отступленіе отъ нихъ не будетъ, такъ сказать, подчеркиваемо необходимостью облекать его въ ту же внѣшнюю форму, въ какой установлены и самыя эти начала. Если такого внѣшняго различія формъ законодательныхъ и собственно правительственныхъ актовъ не будетъ установлено, на каждомъ шагу окажется опасность недостаточно обдуманныхъ и даже совершенно безсознательныхъ отступленій. Каждому отдѣльному человѣку, въ его частной дѣятельности, не легко выдержать послѣдовательное проведеніе разъ принятыхъ принциповъ подъ давленіемъ окружающей среды, столкновеній съ противорѣчивыми интересами другихъ людей, затрудненій, порождаемыхъ практическими условіями дѣятельности. А въ государственномъ управленіи, въ силу чрезвычайной сложности условій и разнообразія задачъ дѣятельности, эта трудность соблюсти послѣдовательность сказывается еще сильнѣе. Между тѣмъ, непослѣдовательность, отсутствіе системы въ государственномъ управленіи еще бо̀льшее зло, чѣмъ въ частной дѣятельности; послѣдствія безсистемности тутъ еще гибельнѣе, благодаря отсутствію естественнаго, объединяющаго стимула, какимъ въ частной дѣятельности служитъ непосредственный личный интересъ.

Такимъ образомъ, въ неограниченной монархіи не меньше,

чѣмъ при какой-либо другой формѣ правленія, даетъ себя чувствовать потребность обособленія изъ общей сферы верховнаго управленія особаго разряда актовъ верховной власти, имѣющихъ особую, отличительную форму, придающую высшую, безусловную силу законодательному акту. Такое обособленіе возможно и безъ ограниченія власти монарха, потому что и абсолютный монархъ можетъ проявлять свою волю въ различныхъ формахъ, изъ которыхъ однѣмъ можетъ быть присвоено высшее значеніе, другимъ — низшее. Неограниченный монархъ имѣетъ даже меньше побужденій отступать отъ строгаго соблюденія этихъ формъ, чѣмъ монархъ конституціонный. Разъ власть монарха въ дѣлахъ законодательныхъ ограничена соучастіемъ народнаго представительства, для монарха можетъ представляться весьма соблазнительнымъ расширить какъ можно больше область примѣненія своихъ одностороннихъ велѣній, въ которыхъ онъ не связанъ согласіемъ парламента. Конституціонный монархъ не всегда можетъ быть увѣренъ въ согласіи парламента на задуманныя имъ мѣры или постановленія. Онъ можетъ встрѣтить оппозицію принятію и такихъ мѣръ, которыя онъ считаетъ безусловно необходимыми. Въ совершенно иныя условія дѣятельности поставленъ абсолютный монархъ. И въ законодательствѣ, и въ управленіи онъ одинаково неограниченъ, одинаково полновластенъ. Поэтому у него не можетъ быть никакого интереса не соблюдать имъ самимъ установленныя формы законодательныхъ актовъ. И соблюдая эти формы, онъ остается такъ же свободенъ, какъ и дѣйствуя въ порядкѣ управленія. Только у отдѣльныхъ совѣтниковъ монарха, стремящихся подчинить его всецѣло своему одностороннему и исключительному вліянію, можетъ явиться интересъ устранять примѣненіе болѣе сложныхъ формъ обсужденія законодательныхъ актовъ,—формъ, обусловливающихъ участіе болѣе широкаго круга совѣтниковъ. Но самому монарху строгое соблюденіе разъ установленныхъ формъ законодательства не можетъ представляться стѣснительнымъ. Его власть будетъ проявляться тѣмъ свободнѣе, чѣмъ полнѣе, всестороннѣе, обдуманнѣе будетъ предварительное обсужденіе его предначертаній. Выслушавъ многихъ и по возможности независимыхъ совѣтниковъ, монарху въ своемъ рѣшеніи будетъ тѣмъ легче стать выше односторонняго вліянія узкихъ, партійныхъ или своекорыстныхъ стремленій того или другого отдѣльнаго совѣтника. Смѣшенія формъ законодательства и управленія могутъ требовать личные интересы приближенныхъ къ монарху лицъ, оберегающихъ свое вліяніе на него, но сама по себѣ неограниченность власти монарха отнюдь не предпо-

Научная библиотека им

лагаетъ такого смѣшенія, какъ непремѣнной своей принадлежности.

Для обособленія руководящихъ началъ отъ частныхъ рѣшеній по отдѣльнымъ вопросамъ текущей государственной жизни, нѣтъ непремѣнной надобности въ раздѣленіи властей законодательной и правительственной. Нужна только строго опредѣленная особая форма законодательныхъ актовъ. Такимъ образомъ, мы должны признать практически осуществимымъ выражающееся въ нашемъ законодательствѣ стремленіе отдѣлить законодательные акты отъ другихъ актовъ верховнаго управленія.

Въ чемъ же выражается у насъ различіе актовъ верховной власти въ порядкѣ законодательства и въ порядкѣ управленія? Отвѣтъ на это, и притомъ неодинаковый, даютъ двѣ статьи Основныхъ Законовъ—50 и 54 [1]). Ст. 50 постановляетъ, что „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“ [2]), а ст. 54 [3]), что „новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“. Слѣдовательно, одна изъ нихъ требуетъ для закона участія государственнаго совѣта, другая—Высочайшей подписи. Первая помѣщена въ ряду статей, опредѣляющихъ порядокъ составленія законовъ; вторая—подъ общей рубрикой: „о формѣ законовъ и храненіи ихъ“. Статьи эти поставлены совершенно отдѣльно, и одна на другую не ссылаются. Какъ же надо понимать ихъ соотношеніе? Что именно слѣдуетъ считать отличительнымъ признакомъ законодательныхъ актовъ?

Градовскій, основываясь на томъ, что статьями 55, 66 и 77 [4]) Осн. Зак. установлены особыя ограниченія силы объявляемыхъ

---

[1]) [по изд. 1892 года].

[2]) [Въ силу новыхъ основныхъ законовъ, распубликованныхъ въ собр. узак. 23 апрѣля 1906 г. Государь императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ государственнымъ совѣтомъ и государственною думою. Поэтому никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія государственнаго совѣта и государственной думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Ст. 7 и 86 т. I ч. 1 св. основн. госуд. зак. изд. 1906 г.].

[3]) [Согласно ст. 9 новыхъ основн. зак.: „Государь Императоръ утверждаетъ законы и безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія“. См. также ст. 86: „Законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ императорскаго величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія государственнаго совѣта и государственной думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: „быть по сему“. Ст. 64 Учр. Госуд. Сов.].

[4]) [Содержаніе статей 55, 66 и 77 основн. зак. изд. 1892 г. въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведено].

указовъ, что, въ частности, объявляемымъ указомъ не можетъ быть отмѣненъ законъ, за Высочайшимъ подписаніемъ изданный (ст. 66), а только даются дополненія и изъясненія закона, коими установляется только образъ его исполненія или же опредѣляется истинный его разумъ (ст. 55), считалъ отличительнымъ признакомъ законодательныхъ актовъ—Высочайшую подпись. Словесныя же Высочайшія повелѣнія признавалъ, въ противоположность законамъ, административными распоряженіями монарха.

Едва ли, однако, возможно принять это воззрѣніе. Прежде всего ст. 66 Осн. Зак. въ дѣйствительности ограничиваетъ силу не всѣхъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, а только объявляемыхъ указовъ. А это не одно и то же. Въ составленномъ въ 1815 году Систематическомъ сводѣ существующихъ законовъ, т. I, Вступленіе, § 30, объявляемые указы опредѣляются какъ тѣ словесныя повелѣнія, которыя объявляются сенату министрами, сенаторами, генералъ-адъютантами и т. п. Если бы Государь лично объявилъ сенату свою волю, это не было бы „объявленнымъ указомъ“. Неприложимо это названіе и къ мнѣніямъ государственнаго совѣта, положеніямъ комитета министровъ, военнаго совѣта, опекунскаго совѣта, хотя утвержденіе ихъ иногда можетъ быть дано и словесно. Въ дѣйствующемъ Сводѣ Законовъ нѣтъ такого прямого опредѣленія термина „объявляемый указъ“. Но на дѣлѣ онъ и теперь сохранилъ то же значеніе. Примѣчаніемъ къ ст. 55 Осн. Зак., къ объявленію Высочайшихъ указовъ уполномочиваются не учрежденія, а только отдѣльныя лица: предсѣдатели госуд. совѣта и его департаментовъ, министры, командующій императорской квартирой, начальники штабовъ, сенаторы, члены синода, синодскій оберъ-прокуроръ, государственный секретарь, статсъ-секретари, генералъ-адъютанты и всѣ лица, уполномоченныя на то государемъ. Въ Собраніи Узаконеній словесно утвержденныя мнѣнія и положенія печатаются не подъ рубрикой „объявленныхъ указовъ“, а подъ одной рубрикой съ собственноручно утвержденными мнѣніями и положеніями. Поэтому ограниченія, выраженныя въ ст. 66, примѣнимы только къ одной опредѣленной формѣ словесныхъ повелѣній, объявляемымъ указамъ, и даже, вѣрнѣе сказать, ограниченія эти относятся собственно къ формѣ изложенія словесныхъ повелѣній въ видѣ объявляемыхъ указовъ, а не къ самому повелѣнію. Въ этомъ убѣждаетъ разсмотрѣніе того, къ какому результату приводитъ представленіе сената о несогласіи объявляемаго указа съ подписаннымъ. Предположимъ, что на представленіе сената послѣдуетъ подписанное подтвержденіе прежде объявленнаго указа. Спрашивается,

съ какого момента считать его дѣйствующимъ: съ момента первоначальнаго объявленія или съ момента подтвержденія? Ст. 59, 60 и 61 Осн. Зак. [1]), опредѣляющія дѣйствіе законовъ по времени, говорятъ собственно только о законахъ, а не вообще объ указахъ. Но имъ нельзя не дать распространительнаго толкованія, считая ихъ примѣнимыми къ опредѣленію дѣйствія во времени всѣхъ вообще Высочайшихъ указовъ. Во-первыхъ, потому что другихъ правилъ о дѣйствіи указовъ во времени законодательство наше не содержитъ. Во-вторыхъ, въ источникахъ, на которыхъ эти статьи основаны, говорится вообще объ указахъ. Если же статьи эти примѣнимы и къ объявляемымъ указамъ, то, согласно ст. 61, п. 1 Осн. Зак., постановляющей, что „подтвержденіе закона прежняго имѣетъ обратную силу“, такой подтвержденный письменно, но первоначально только объявленный указъ долженъ считаться дѣйствующимъ не со времени подтвержденія, а со времени первоначальнаго объявленія. Понятно, что этимъ совершенно подрывается то значеніе ст. 66 Осн. Зак. [2]), какое ей думаетъ придать Градовскій. Если подтвержденіе имѣетъ огромную силу, то очевидно, что и словесно можетъ быть установленъ законъ, но только, въ случаѣ его противорѣчія подписанному указу, ему можно не вѣрить до письменнаго подтвержденія.

Всѣ ограниченія, установленныя у насъ въ силѣ объявляемыхъ указовъ, имѣютъ своимъ основаніемъ просто меньшую достовѣрность этой формы изъявленія Высочайшей воли. Въ указѣ Екатерины I 5 авг. 1726 г., установлявшемъ ограниченія силы объявляемыхъ указовъ, прямо выраженъ этотъ мотивъ: „ежели кто будетъ писать или словесно объявлять нашимъ именнымъ указомъ о выдачѣ сверхъ штату денегъ и тому подобное, что регламентамъ и правамъ противно и что вновь постановить и опредѣлить или чрезъ регламентъ и указы чинами перемѣнять и такимъ объявленіемъ словеснымъ или письменнымъ безъ подписанія нашея собственныя руки или всего нашего Верховнаго тайнаго совѣта отнюдь не вѣрить“ (П. С. З., № 4945). Собственная подпись императрицы тутъ ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ членовъ верховнаго совѣта именно потому, что все дѣло сводилось къ обезпеченію возможно большей достовѣрности изложенія Высочайшей воли. Такъ и раньше, при Петрѣ I Высочайшая подпись ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ сенаторовъ (П. С. З.,

[1]) [См. ст. 91, 93 и 89 ст. новыхъ основныхъ законовъ].

[2]) [См. выноску 4-ю на 18-й страницѣ].

№ 3273), и позднѣе при Аннѣ Іоанновнѣ—съ подписью трехъ кабинетъ-министровъ (П. С. З., № 6745). Такъ и въ настоящее время именной указъ за Высочайшимъ подписаніемъ требуется, по общему правилу, лишь когда не послѣдуетъ утвержденіе мнѣнія большинства государственнаго совѣта (учреж. государств. совѣта, ст. 119) [1]).

Такъ какъ ограниченія силы объявляемыхъ указовъ обусловлены только недостаточной достовѣрностью изложенія въ нихъ Высочайшей воли, то ограниченія эти должны были потерять свое значеніе съ установленіемъ для обсужденія законодательныхъ вопросовъ особаго органа и точно опредѣленнаго порядка. И дѣйствительно, съ учрежденіемъ государственнаго совѣта въ 1810 г. сила объявляемыхъ указовъ не суживается уже болѣе, а расширяется. Эта перемѣна сказалась очень опредѣленно въ постановленіяхъ самого Александра I. Въ первоначальномъ учрежденіи министерства 1802 года (П. С. З., № 20406) изданіе словесныхъ указовъ вовсе не допускается. Ст. X постановляетъ, что „по изслѣдованіи доклада министра, ежели Государь признаетъ предлагаемыя министромъ средства за полезныя и увидитъ, что они не требуютъ ни отмѣны существующихъ законовъ, ни введенія или учрежденія новыхъ, то, утвердивъ собственноручно сей докладъ министра, возвращается къ нему для учиненія по оному (sic) исполненія“. По дѣлу оберъ-камергера князя Голицына московскому губернскому правленію въ 1806 г. былъ объявленъ даже выговоръ за то, что „не только неправильно истолковали, но и приняли объявленный бывшимъ министромъ юстиціи указъ въ семъ неправильномъ смыслѣ къ исполненію, въ отмѣну общихъ законовъ, за подписаніемъ нашимъ изданныхъ“ (П. С. З., № 22134). Напротивъ, изданнымъ послѣ образованія государственнаго совѣта учрежденіемъ министерства 1811 года (П. С. З., № 24686) значеніе объявляемыхъ указовъ замѣтно усилено. Прежніе законы, ограничивая силу объявляемыхъ указовъ, предписывали въ случаѣ противорѣчія объявляемыхъ указовъ подписаннымъ, объявленныхъ указовъ „не принимать“ и „въ дѣйство не производить“ [2]). Не требовалось вовсе о нихъ представлять на чье-либо усмотрѣніе и разрѣшеніе. Объявленный указъ, нарушающій предѣлы примѣнимости такихъ указовъ, признавался ipso facto лишеннымъ силы. Статья 259 (теперь 190)

---

[1]) [Съ преобразованіемъ государственнаго совѣта въ 1906 г., ст. 119 изд. учр. госуд. сов. 1892 г. потеряла значеніе].

[2]) Смотри П. С. З., №№ 4945, 6745, 8695, 11369.

учрежд. мин. вмѣсто того установляетъ такой порядокъ. Подчиненныя начальства не могутъ уже болѣе, какъ это было прежде, сами признать объявленный указъ не имѣющимъ силы: они должны представлять о томъ самому министру и затѣмъ сенату. И прежде наше законодательство знало подобное право представленія, но только въ отношеніи къ письменнымъ указамъ сената (генеральный регламентъ), или распоряженіямъ губернатора (Учрежденіе для управленія губерніей, ст. 103), когда въ подлинности ихъ не могло быть сомнѣній.

Независимо отъ всего этого и разсмотрѣніе самихъ статей 54, 55 и 66 Осн. Зак. [1]), говорящихъ объ объявляемыхъ указахъ и ихъ отношеніи къ подписаннымъ, убѣждаетъ, что законодатель не отождествляетъ понятіе закона съ подписаннымъ указомъ, законодательнаго порядка съ письменнымъ изъявленіемъ Высочайшей воли. Ст. 54 требуетъ подписи только для „новаго“ закона, а ст. 55 прямо допускаетъ изданіе „дополненій“ къ законамъ и въ формѣ объявляемыхъ указовъ. Ст. 66 говоритъ о „законѣ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданномъ“ и тѣмъ прямо предполагаетъ возможность существованія законовъ и иначе изданныхъ. Точно такъ же ст. 53, перечисляя формы, какія можетъ принимать законъ, относитъ къ нимъ и мнѣнія государственнаго совѣта, которыя, однако, никогда не издаются за Высочайшимъ подписаніемъ. И на практикѣ изданіе законовъ въ формѣ подписанныхъ Государемъ именныхъ указовъ и манифестовъ величайшая рѣдкость [2]). Форма манифеста обязательна по закону только для возвѣщенія о восшествіи на престолъ новаго государя (Осн. Зак., ст. 32) [3]), о рожденіи, бракѣ и кончинѣ великихъ князей, княгинь и княженъ (Учрежд. Имп. фам., ст. 95 [4]) и 143) [5]) и для созыва ратниковъ ополченія второго разряда. Форма именныхъ указовъ чаще всего примѣняется для Высочайшихъ повелѣній по частнымъ случаямъ, какъ по дѣламъ объ экспропріаціи, объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній, о созывѣ чиновъ запаса и т. п., и для нихъ эта форма безусловно обяза-

[1]) [См. выноски 3 и 4 на стр. 18].

[2]) Въ настоящее время законы въ силу 64 ст. учр. госуд. сов. (т. I, ч. 2 св. зак. изд. 1906 г.) издаются „за собственноручною подписью или утвержденіемъ императорскаго величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія государственнаго совѣта и государственной думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: „быть по сему“].

[3]) [Ст. 54 новыхъ основн. зак. (т. I, ч. 1 св. зак., изд. 1906 г.].

[4]) [Тамъ же, ст. 139].

[5]) [Ст. 187].

тельна. Собственно же для законовъ эти формы примѣняются гораздо рѣже. За настоящее царствованіе не было еще ни одного закона, изданнаго въ формѣ манифеста [1]). Именные указы были, но рѣдко, и притомъ преимущественно въ такихъ случаяхъ, когда сполна замѣняется новымъ какое-нибудь обширное законоположеніе, напр., при изданіи новаго земскаго положенія, или когда законъ издается не обычнымъ законодательнымъ путемъ, напр., новыя правила о наградахъ 1892 года, не бывшія на обсужденіи государственнаго совѣта, или, наконецъ, когда постановленіе имѣетъ особое политическое значеніе, какъ, напр., нѣкоторыя распоряженія, касавшіяся Прибалтійскаго края [2]). Съ другой стороны, и ст. 66 [3]) не допускаетъ примѣненія объявляемыхъ указовъ преимущественно къ такимъ постановленіямъ, которыя вовсе не имѣютъ законодательнаго значенія и не относятся ни у насъ, ни въ другихъ государствахъ къ компетенціи законодательныхъ учрежденій. „Объявляемый указъ, согласно этой статьѣ, не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести, имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежныхъ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены; о возведеніи въ дворянство внѣ порядка, для производства въ чины установленнаго; о лишеніи дворянства; объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ, на основаніи учрежденій“. Изъ всѣхъ этихъ „дѣлъ“ только установленіе и уничтоженіе налоговъ да сложеніе недоимокъ разрѣшаются у насъ законодательнымъ порядкомъ при участіи государственнаго совѣта. Проф. Таганцевъ толкуетъ слова ст. 66 „въ дѣлахъ о лишеніи жизни, чести, имущества“ такъ, будто они относятся и къ уголовнымъ законамъ [4]). Однако, не говоря уже о томъ, что законъ, устанавляющій имущественное наказаніе, никто не назоветъ „дѣломъ о лишеніи имущества“, основной источникъ этой статьи, указъ 3 іюля 1762 года (П. С. З., № 11592), редижированъ такъ,

---

[1]) [6 августа 1905 г. изданъ былъ Высоч. манифестъ объ учрежденіи государственной думы, 20 февраля 1906 г. объ измѣненіи учрежденія государственнаго совѣта и о пересмотрѣ учрежденія государственной думы].

[2]) [10 апрѣля 1905 г. изданъ былъ Именной Высочайшій указъ объ имущественной отвѣтственности сельскихъ обществъ и селеній, крестьяне коихъ принимали участіе въ безпорядкахъ; 17 апрѣля—объ укрѣпленіи началъ вѣротерпимости; 1 мая—объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограничительныхъ постановленій, дѣйствующихъ въ западныхъ губерніяхъ, и многіе другіе].

[3]) [См. выноску 4-ю на стр. 18].

[4]) Таганцевъ, Лекціи, I, стр. 128.

что можетъ быть отнесенъ именно къ разрѣшенію конкретныхъ дѣлъ, а не къ установленію абстрактныхъ правилъ.

Ссылка Градовскаго въ подтвержденіе своего воззрѣнія на ст. 76 [1]) Осн. Зак. объясняется опечаткой въ текстѣ этой статьи въ изданіи 1857 года, гдѣ она напечатана такъ: „Еслибы предписаніемъ министра, содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданные, тогда начальство, ему подчиненное, не чиня исполненія, представляетъ о семъ министру. Если же и за симъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той же силѣ, то начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе". Статья эта основана всецѣло и исключительно на § 255 учрежд. мин. 1811 года (26686). Но тамъ поставлено не множественное „изданные", а единственное средняго рода „изданное". Въ такомъ видѣ статья была напечатана и въ двухъ первыхъ изданіяхъ 1832 и 1842 годовъ Основныхъ Законовъ и во всѣхъ изданіяхъ 1832, 1842, 1857 и 1892 годовъ учрежденія министерствъ (въ изданіи 1892 г. ст. 190). Очевидно, такова именно подлинная редакція статьи, а реквизитъ собственноручной Высочайшей подписи отнесенъ не къ закону, а только къ учрежденію, означающему въ учрежд. министерствъ не законодательные акты, а правительственные [2]).

Другое воззрѣніе по этому вопросу, признающее отличительнымъ у насъ признакомъ законодательныхъ актовъ альтернативно или участіе въ немъ государственнаго совѣта, или изложеніе Высочайшей воли въ видѣ именного указа съ приложеніемъ большой государственной печати, было высказано графомъ М. Корфомъ

---

[1]) [Ст. 77 Основн. Зак. изд. 1892 г. въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведена. См. однако ст. 190 учр. министерствъ].

[2]) Эта терминологія была установлена Сперанскимъ, и ея держались въ правительственныхъ сферахъ и во время составленія свода, какъ это видно изъ журналовъ комитета 6 дек. 1826 г. Въ засѣданіи 4 янв. 1827 года комитетъ, „признавъ разность между законами, учрежденіями и уставами въ томъ, что закономъ опредѣляются права, обязанности и вообще отношенія подданныхъ государства къ правительству и другъ къ другу, учрежденіемъ—цѣль, образованіе и кругъ дѣйствій какого-либо мѣста, правительствомъ установляемаго или утверждаемаго, уставомъ же—формы и порядокъ сихъ дѣйствій, положилъ, что министры не должны имѣть права ни дополнять, ни объяснять законовъ, но что въ учрежденіяхъ и уставахъ министръ можетъ дозволять себѣ объясненія, даже и дополненія". Сб. И. Русск. Ист. Общ., т. LXXIV, стр. 26. Въ Учр. Мин. и теперь сохраняются противоположенія закона и учрежденія, ст. 160, 164, 167, 168, 170, 174, 191, 208.

въ его запискѣ, представленной въ маѣ 1862 года въ совѣтъ министровъ.

Поводомъ къ составленію этой записки послужила выраженная въ засѣданіи совѣта министровъ 30 октября 1858 г. Высочайшая воля, „чтобы главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Величества канцеляріи занялся соображеніемъ о точномъ опредѣленіи: что̀ именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ (loi) и что̀—административное распоряженіе (ordonnance administrative)“.

Въ составленной въ исполненіе этого запискѣ графъ Корфъ исходитъ изъ того основного положенія, что, какъ во всѣхъ государствахъ, такъ и у насъ понятіе о различіи законовъ отъ постановленій едва ли можетъ установиться и получить надлежащую прочность иначе, какъ на почвѣ практической, т.-е. когда самое изданіе законовъ будетъ совершаться и особеннымъ, важному значенію ихъ свойственнымъ порядкомъ, чрезъ законодательное учрежденіе, и съ обрядами, рѣзко отличающими ихъ отъ указовъ и распоряженій другого рода, такъ, чтобы не представлялось никакихъ затрудненій въ опредѣленіи того, какое правило есть законъ и какое нѣтъ. Мысль объ особомъ порядкѣ утвержденія и особыхъ формахъ для тѣхъ повелѣній верховной власти, которыя должны почитаться законами, не чужда и нашему законодательству и ясно и положительно выражена въ Основныхъ Законахъ, именно, въ ст. 50, 54, 55; но дѣйствіе этихъ Основныхъ Законовъ значительно ослаблено частью утвердившимися у насъ въ дѣловой практикѣ обычаями, частью же и силою другихъ, несогласныхъ съ ними постановленій. Тогда какъ, по учрежденіи государственнаго совѣта, къ вѣдомству этого законодательнаго учрежденія, кромѣ предметовъ, требующихъ новаго закона, устава или учрежденія, отнесены мѣры и распоряженія, лишь къ успѣшнѣйшему исполненію законовъ пріемлемыя, многія дѣла, въ собственномъ смыслѣ законодательныя, восходятъ къ Высочайшей власти чрезъ другія установленія и часто получаютъ разрѣшеніе въ формѣ, которая въ Основныхъ Законахъ предписана для дополненій и изъясненій закона, устанавливающихъ токмо образъ его исполненія. Мѣры законодательныя нерѣдко содержатся въ изустныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ сенату министрами и другими уполномоченными къ тому лицами. Наконецъ, въ разныхъ положеніяхъ, наказахъ, инструкціяхъ и т. п., которые, по содержанію, принадлежатъ вообще къ категоріи административныхъ постановленій и получаютъ утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ или по непосредственнымъ всеподданнѣйшимъ

докладамъ министровъ, встрѣчаются статьи, ограничивающія, измѣняющія, а иногда и вовсе отмѣняющія дѣйствія закона. Для исполненія Высочайшей воли, изъясненной въ журналѣ совѣта министровъ 30 октября 1858 г., первымъ необходимымъ условіемъ было бы прекратить это смѣшеніе и запутанность и возвратиться къ разуму Основныхъ Законовъ. На этомъ основаніи надлежало бы предписать къ безусловному исполненію, какъ непреложныя на будущее время, слѣдующія правила: 1) Что впредь законами должны почитаться только тѣ законоположенія, которыя будутъ утверждены Высочайшею властью, по предварительномъ разсмотрѣніи въ назначенномъ для того учрежденіи, т.-е. въ государственномъ совѣтѣ. Если Государь Императоръ, по дѣйствію Самодержавной Власти, усмотритъ надобность по какому-либо важному предмету объявить народу волю свою непосредственно, безъ выслушанія мнѣнія сего учрежденія, то такое изъявленіе Высочайшей воли признается закономъ, когда оно изложено въ манифестѣ или указѣ, изданномъ за собственноручнымъ подписаніемъ имени Его Императорскаго Величества и съ приложеніемъ большой государственной печати. 2) Что изданные симъ порядкомъ законы могутъ быть отмѣняемы, измѣняемы и ограничиваемы въ своемъ дѣйствіи не иначе, какъ посредствомъ издаваемыхъ такимъ же порядкомъ законовъ. 3) Что всѣ прочіе, не подходящіе подъ эту категорію указы и повелѣнія черезъ какія бы установленія и какимъ бы порядкомъ они ни получили свое разрѣшеніе, относятся къ разряду постановленій или распоряженій административныхъ, которыя должны имѣть предметомъ развивать и пояснять законы и опредѣлять мѣры къ точному и успѣшному ихъ выполненію. Что же касается до Высочайшихъ повелѣній, издаваемыхъ въ порядкѣ административномъ, то таковыя должны быть испрашиваемы министрами только по предметамъ управленія, а не для отмѣны или измѣненія существующихъ законовъ или же для изданія законовъ новыхъ. Посему необходимо установить слѣдующія правила: 1) во всѣхъ составляемыхъ положеніяхъ, уставахъ, наказахъ, инструкціяхъ и т. п. министры должны отдѣлять правила, которыя имѣютъ быть предметомъ закона, отъ тѣхъ, кои могутъ относиться къ кругу административныхъ распоряженій, и, давая послѣднимъ ходъ черезъ комитетъ министровъ или инымъ порядкомъ, какъ будетъ указано, о первыхъ должны входить съ представленіемъ въ государственный совѣтъ, и 2) если бы министръ, по какому-либо случаю, непосредственно или черезъ другое лицо, или черезъ комитетъ министровъ получилъ Высочайшее повелѣніе, отмѣняющее или измѣняющее дѣйствовавшіе

дотолѣ законы, то онъ долженъ принимать оное къ исполненію, какъ выраженіе Высочайшей воли, чтобы было сдѣлано представленіе Его Императорскому Величеству въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона. Кромѣ того, графъ Корфъ находилъ возможнымъ предоставить сенату, чтобы онъ при полученіи для распубликованія постановленій правительства, въ административномъ порядкѣ изданныхъ, если усмотритъ несогласіе ихъ съ законами, не приступалъ къ обнародованію, но давалъ надлежащія указанія министрамъ о представленіи ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ.

Записка графа (тогда барона) Корфа въ цѣломъ, безъ сомнѣнія, представляется замѣчательнымъ документомъ. Въ ней съ полною опредѣленностью поставлены вопросы о практической необходимости строгаго формальнаго разграниченія между закономъ и указомъ, и указаны дѣйствительно практическія гарантіи подчиненія указовъ законамъ. Но съ приводимымъ въ этой запискѣ воззрѣніемъ на установляемое Основными Законами формальное понятіе закона все-таки нельзя согласиться.

Возможности признать отличительнымъ признакомъ закона въ формальномъ смыслѣ альтернативно или участіе государственнаго совѣта, или изложеніе Высочайшей воли въ видѣ именного указа противорѣчитъ прежде всего ст. 50 Осн. Зак. [1]), прямо и безусловно постановляющая, что не нѣкоторыя только, а именно „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“. Затѣмъ, въ законодательствѣ нашемъ нѣтъ нигдѣ никакихъ указаній на такое альтернативное соотношеніе участія государственнаго совѣта и формы именного указа на то, чтобы одно изъ этихъ условій замѣнялось другимъ. Напротивъ, въ законахъ нашихъ прямо предполагается въ опредѣленныхъ случаяхъ необходимость соединенія обоихъ этихъ условій. Ст. 119 учрежд. госуд. сов. [2]) постановляетъ, что „если по дѣламъ, требующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, при происшедшемъ въ совѣтѣ разногласіи, Государь Императоръ изволитъ принять заключеніе меньшаго числа голосовъ, или, по предмету того же рода, единогласно, или съ разногласіемъ въ совѣтѣ рѣшенному, постановить особую резолюцію, то исполненіе совершается именнымъ указомъ“. Слѣдовательно, форма именного указа не предназначается вовсе для возмѣщенія требуемаго ст. 50

---

[1]) [Изд. 1892 г. См. выноску 2 на стр. 18].

[2]) [Изд. 1892 г.].

Осн. Зак. для законодательныхъ актовъ предварительнаго обсужденія въ государственномъ совѣтѣ, а при извѣстныхъ условіяхъ примѣняется и къ выраженію Высочайшей воли, состоявшейся по предварительному обсужденію дѣла въ совѣтѣ.

Да и въ томъ, что̀ говорится въ самой запискѣ графа Корфа, можно замѣтить косвенное признаніе недостаточности одной лишь формы именного указа для приданія акту силы закона. Въ ней предполагается признавать законами не всѣ именные указы, а лишь такіе, которые будутъ изданы съ приложеніемъ большой государственной печати. Но по существующимъ правиламъ объ употребленіи большой государственной печати [1]), она прилагается только къ манифестамъ, а не къ именнымъ указамъ, да и на практикѣ именные указы издаются безъ приложенія такой печати. Поэтому, если и признать, согласно съ мнѣніемъ графа Корфа, что именные указы, изданные съ приложеніемъ большой печати, суть законы, къ дѣйствительно издаваемымъ именнымъ указамъ безъ большой печати это никакого отношенія имѣть не можетъ.

Затѣмъ, графъ Корфъ говоритъ, будто законы въ формѣ именныхъ указовъ издаются, „если Государь Императоръ усмотритъ надобность объявить народу свою волю непосредственно“. Между тѣмъ въ дѣйствительности именные указы никогда не содержатъ непосредственнаго обращенія къ народу [2]), а обращены всегда къ опредѣленному мѣсту или лицу.

Наконецъ, нельзя не замѣтить, что и графъ Корфъ обыкновеннымъ нормальнымъ порядкомъ изданія законовъ считаетъ изданіе по предварительному обсужденію въ государственномъ совѣтѣ, а изданіе ихъ безъ участія совѣта представляетъ себѣ возможнымъ лишь въ особыхъ, исключительныхъ случаяхъ, когда „Государь Императоръ по дѣйствію Самодержавной Власти усмотритъ надобность объявить волю свою безъ выслушанія мнѣнія сего учрежденія“. Очевидно, и по мысли графа Корфа именные указы, состоявшіеся безъ участія совѣта, не столько законы, сколько чрезвычайные указы, совершенно подходящіе къ тому, что̀ прусская и австрійская конституціи называютъ государевыми указами съ силою закона. Для суда они имѣютъ ту же обязательную силу, какъ и законы, но все-таки это указъ, лишь временно, вслѣдствіе особыхъ исключительныхъ условій, получающій силу закона.

[1]) Прилож. I къ Осн. Зак., § 14.

[2]) Исключеніе изъ этого составляли прежде Высочайшіе указы, издававшіеся по Царству Польскому. Въ нихъ верховная власть дѣйствительно обращалась непосредственно къ своимъ вѣрноподданнымъ.

Итакъ, въ то время, когда была составлена записка, воззрѣнія Корфа на различіе закона и указа не представлялись вполнѣ согласными съ постановленіями о томъ нашего законодательства. Но не измѣнилось ли это съ тѣхъ поръ? Не установлено ли позднѣйшимъ законодательствомъ именно такое различіе закона и указа, на какое указывалъ графъ Корфъ?

Къ сомнѣніямъ такого рода можетъ подать поводъ М. Г. С. 5 ноября 1886 г. [1]) о порядкѣ составленія новаго изданія Свода Законовъ. Въ немъ сказано, между прочимъ, что „въ Сводъ Законовъ, кромѣ законовъ и Высочайшихъ повелѣній за собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣній государственнаго совѣта, подлежатъ внесенію Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ управленія". Такъ вотъ, не слѣдуетъ ли понимать заключенныя въ кавычкахъ слова такъ, что ими дается опредѣленіе формальныхъ признаковъ закона въ отличіе отъ Высочайшихъ повелѣній, состоявшихся въ порядкѣ управленія [2]), и что поэтому нельзя необходимою принадлежностью закона считать предварительное обсужденіе проекта въ государственномъ совѣтѣ, такъ какъ къ законамъ тутъ отнесены не одни мнѣнія государственнаго совѣта.

Однако, въ дѣйствительности для такого пониманія нѣтъ основаній. Противъ него говоритъ, во-первыхъ, уже самая цѣль даннаго постановленія. Для опредѣленія содержанія Свода Законовъ не могла явиться надобность опредѣлять понятіе закона, въ формальномъ смыслѣ, такъ какъ само собой разумѣется, что въ Сводъ Законовъ включаются не всѣ законы въ формальномъ смыслѣ, а только тѣ, которые вмѣстѣ съ тѣмъ суть и законы въ матеріальномъ смыслѣ, которыми установляются юридическія нормы. Включенію въ Сводъ, конечно, не подлежатъ именные указы объ экспропріаціи, объ опредѣленіи ежегоднаго числа новобранцевъ и т. п., а точно такъ же и мнѣнія государственнаго совѣта по государственной росписи, по вносимымъ въ совѣтъ судебнымъ дѣламъ. Сводъ Законовъ есть сборникъ законовъ въ матеріальномъ, а не въ формальномъ смыслѣ. Дѣйствительный смыслъ разбираемаго постановленія, очевидно, тотъ, что въ Сводъ

[1]) П. С. З. № 3261.

[2]) Намекъ на такое пониманіе можно найти у Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland. 1889. S. 145. In dem neuesten Gesetz über die Redaktion des Reichsgesetzbuches vom 5 November 1885 werden als Gesetz bezeichnet die eigenhändig unterzeichneten Allerhöchsten Befehle und die Allerhöchst bestätigten Reichsrathsgutachten.

должны быть вносимы всѣ установляющія юридическія нормы Высочайшія повелѣнія, все равно, состоятся ли они въ порядкѣ законодательномъ (законы) или въ порядкѣ управленія. Такъ какъ, согласно ст. 50 Осн. Зак. [1]), „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“, а согласно ст. 115—123 учр. гос. сов. [2]), Высочайшая воля по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ, излагается какъ въ видѣ манифестовъ и указовъ за собственноручнымъ подписаніемъ, такъ и въ формѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній совѣта, то слова, включенныя въ кавычкахъ, очевидно, поясняютъ только, что законами должно считать всякое изъявленіе Высочайшей воли по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ, будетъ ли оно выражено за Высочайшей подписью или въ формѣ Высочайше утвержденнаго мнѣнія совѣта.

Такъ именно понималъ постановленія закона 5 ноября 1885 г. и кодификаціонный отдѣлъ, не придавая имъ такого значенія, будто бы ими всякое Высочайшее повелѣніе за собственноручнымъ подписаніемъ признавалось eo ipso закономъ. Иначе въ новомъ изданіи Основныхъ Законовъ не могло бы остаться безъ измѣненія примѣчаніе къ ст. 53 [3]), прямо относящее рескрипты, издаваемые всегда за Высочайшею подписью, не къ законамъ, а къ Высочайшимъ повелѣніямъ въ порядкѣ управленія.

Невозможность усматривать въ законѣ 5 ноября 1885 г. опредѣленіе понятій закона въ формальномъ смыслѣ подтверждается и содержаніемъ того представленія главноуправлявшаго кодификаціоннымъ отдѣломъ, которымъ вызвано изданіе этого закона. Въ представленіи главноуправлявшаго отдѣломъ прямо и положительно отвергалось всякое различіе въ силѣ Высочайшихъ повелѣній въ зависимости отъ различія ихъ формъ. „Всѣ Высочайшія повелѣнія, говорилось тамъ, въ какой бы формѣ ни состоялись, имѣютъ обязательную силу наравнѣ съ законами (т. I Осн. Зак., ст. 52) и подлежатъ исполненію со стороны всѣхъ и каждаго, какъ законъ [4]). Между тѣмъ, самое понятіе

[1]) [Изд. 1892 г. См. выноску 2 на стр. 18].

[2]) [Изд. 1892 г.].

[3]) [Изд. 1892 г.].

[4]) Ссылка на ст. 53 Осн. Зак. представляется здѣсь едва ли умѣстной Статья эта ничего не говоритъ объ обязательной силѣ Высочайшихъ повелѣній, а только о внѣшнемъ видѣ законовъ; примѣчаніе же къ ней прямо выдѣляетъ Высочайшіе приказы, подходящіе, безъ сомнѣнія, подъ общее понятіе Высочайшихъ повелѣній, противополагая ихъ законамъ, и тѣмъ рѣшительно дѣлаетъ невозможнымъ утверждать на основаніи этой самой статьи 53, будто бы всѣмъ Высочайшимъ повелѣніямъ присвоивалась одинаковая сила.

закона въ формальномъ смыслѣ необходимо предполагаетъ, что законодательной формой обусловливается особая сила тѣхъ актовъ власти, которымъ она придается.

Соображенія, приведенныя въ опроверженіе воззрѣній Градовскаго и графа Корфа, уже доказываютъ сами собою невозможность признать, чтобы закономъ у насъ были лишь тѣ акты Верховной Власти, которые удовлетворяютъ одинаково и условію ст. 50 и условію ст. 54, т.-е. которые были предварительно обсуждены государственнымъ совѣтомъ и изданы за Высочайшею подписью. Изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что Высочайшая подпись не составляетъ необходимой принадлежности закона. Но ко всему этому можно еще присоединить, что и сопоставленіе ст. 50, 54, 55.[1]) Осн. Зак. убѣждаетъ въ невозможности считать Высочайшую подпись необходимою принадлежностью каждаго закона. Между тѣмъ какъ участіе государственнаго совѣта требуется ст. 50 для всѣхъ предначертаній закона, ст. 54 требуетъ подписи только для новыхъ законовъ, а ст. 55 прямо допускаетъ изданіе дополненій къ существующимъ законамъ и безъ Высочайшей подписи. Слѣдовательно законодательство требуетъ Высочайшей подписи лишь для болѣе крупныхъ законодательныхъ актовъ, представляющихъ собою вновь составляемыя полныя органическія законоположенія. Отдѣльные же законодательные акты, представляющіе собою частныя дополненія и поправки, Высочайшей подписи не требуютъ. Съ такимъ толкованіемъ вполнѣ согласна и установившаяся практика, такъ какъ и дѣйствительно только болѣе крупныя органическія законоположенія препровождаются въ сенатъ для обнародованія при именныхъ указахъ.

Если, такимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что всѣ три разсмотрѣнныя нами до сихъ поръ воззрѣнія на отличительные признаки закона должно признать несостоятельными, то остается возможнымъ только одно формальное опредѣленіе закона по русскому праву: законъ, согласно ст. 50 Осн. Зак. [2]), есть велѣніе Верховной Власти, состоявшееся при участіи государственнаго совѣта.

Къ такому опредѣленію закона приводитъ, однако, не одинъ только отрицательный путь, путь исключенія другихъ, оказавшихся неправильными, опредѣленій. Выставляемое мною опредѣленіе имѣетъ за собою и положительныя основанія. Во-первыхъ — историческое. Ограниченія силы объявляемыхъ указовъ

---

[1]) [Изд. 1892 г.].

[2]) [Изд. 1892 г. См. вын. на стр. 18].

сложились въ XVIII вѣкѣ, когда не было вовсе различія указа и закона. Ограниченія эти имѣли цѣлью не установленіе различія высшей и низшей формы выраженія Высочайшей воли, а обезпеченіе достовѣрности ея передачи, и потому не разъ постановлялось вовсе не допускать ни въ какихъ дѣлахъ неподписанныхъ указовъ, что́ было бы невозможно, если бы въ основѣ лежало стремленіе создать этимъ путемъ различіе закона и указа. Впервые практическое разграниченіе закона отъ простыхъ указовъ Верховной Власти установляется у насъ только съ учрежденіемъ въ 1810 г. государственнаго совѣта. Очевидно, участіе совѣта и должно служить отличительнымъ признакомъ закона.

Во-вторыхъ, и анализъ дѣйствующихъ нынѣ постановленій Основныхъ Законовъ приводитъ къ тому же результату. Ст. 50, опредѣляя порядокъ составленія законовъ, указываетъ, какъ необходимую принадлежность всѣхъ законовъ, предварительное разсмотрѣніе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Ст. 53, 54, 55 [1]) опредѣляютъ затѣмъ внѣшнюю форму изданія законовъ. Ст. 53 [2]) даетъ общій перечень всѣхъ разнообразныхъ формъ, въ которыхъ издаются у насъ законы. А ст. 54 и 55 указываютъ затѣмъ различіе внѣшней формы новыхъ законовъ и дополненій къ нимъ, требуя Высочайшей подписи только для новыхъ законовъ. Ст. 73 [3]), опредѣляющая порядокъ отмѣны законовъ въ началѣ, какъ общее основное правило, примѣнимое ко всѣмъ законамъ, постановляетъ, что отмѣна законовъ совершается тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ для составленія законовъ, т.-е. опредѣленъ въ ст. 49—52 [4]), такъ какъ только онѣ, а не ст. 54, помѣщены подъ рубрикой „о составленіи законовъ“. Затѣмъ, въ концѣ ст. 73 относительно тѣхъ законовъ, которые изданы въ формѣ именного указа, установляется спеціальное правило, что они и отмѣнены могутъ быть только въ такой же формѣ.

Такому толкованію какъ бы противорѣчитъ ст. 115 [5]) Учрежд. госуд. совѣта: „всѣ предметы, содержащіе въ себѣ законъ, уставъ или учрежденіе, излагаются въ видѣ манифестовъ, указовъ и пр.“. А ст. 116 [6]) еще присоединяетъ къ тому: „положенія по прочимъ дѣламъ излагаются въ видѣ мнѣній“. Слѣ-

[1]) [Изд. 1892 г.].
[2]) [См. вын. 5 на стр. 34].
[3]) [Изд. 1892 г.].
[4]) [Изд. 1892 г.].
[5]) [Изд. 1892 г.].
[6]) [Изд. 1892 г.].

довательно, этими статьями какъ бы выдѣляются изъ общей совокупности дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію государственнаго совѣта, законы, и для нихъ требуется форма манифестовъ, указовъ и пр. Въ формѣ же мнѣній государственнаго совѣта изложеніе законовъ какъ бы не допускается. Но этимъ статьямъ нельзя придавать рѣшающаго значенія. Во-первыхъ, онѣ прямо противорѣчатъ ст. 53. Осн. Зак., прямо предусматривающей возможность изданія законовъ въ формѣ мнѣній государственнаго совѣта. Чтобы согласить ихъ между собой, надо предположить, что ст. 115 учр. госуд. совѣта понимаетъ подъ закономъ нѣчто совсѣмъ иное, чѣмъ Основные Законы. Но въ законодательствѣ нашемъ нигдѣ нельзя найти какого-либо указанія на то, что̀ такое „законъ“ въ смыслѣ ст. 115 учр. госуд. совѣта. Уже поэтому статья эта должна быть признана лишенной всякаго опредѣленнаго содержанія. Она предписываетъ излагать законы въ особой формѣ, но, при отсутствіи какого-либо иного на это опредѣленія, закономъ въ смыслѣ ст. 115 приходится признать всякое постановленіе, которое Государю Императору благоугодно будетъ облечь въ такую форму. Безсодержательность ст. 115 еще усиливается тѣмъ, что, какъ бы требуя для закона особой, отличной отъ мнѣній государственнаго совѣта формы, она, однако, не даетъ точнаго опредѣленія этой формы. Законы, согласно ст. 115, издаются въ формѣ „манифестовъ, указовъ и проч.“, слѣдовательно, и во всякой другой формѣ.

Ст. 115 въ настоящей ея редакціи въ первоначальномъ образованіи государственнаго совѣта не было. Тогда всякое новое постановленіе, самостоятельное или служащее дополненіемъ къ прежнимъ, бывшее на обсужденіи совѣта, издавалось не иначе, какъ въ формѣ манифеста. Дѣйствующія теперь правила, по которымъ дополненія законовъ издаются въ видѣ мнѣній государственнаго совѣта, установлены Высочайше утвержденной запиской предсѣдателя совѣта отъ 12 іюня 1827 г. [1]). Такимъ образомъ, если и можно придать какое-нибудь содержаніе ст. 115 и 116 учр. госуд. сов., то только въ смыслѣ повторенія ст. 54 и 55 Осн. Зак. о томъ, что Высочайшая подпись требуется только для новаго закона, а не для дополненій прежнихъ законовъ.

Другимъ аргументомъ противъ выставляемаго мною опредѣленія закона по русскому праву выставляютъ ссылки на два примѣчанія къ ст. 50 Осн. Зак. и вторую часть ст. 165 Учрежд.

[1]) Въ П. С. З. она не помѣщена.

министерствъ [1]). Основываясь на этихъ именно постановленіяхъ, Градовскій [2]), Алексѣевъ [3]), Сокольскій [4]), Эйхельманъ утверждаютъ, что законодательная компетенція государственнаго совѣта не исключительная, что съ нимъ въ этомъ отношеніи конкурируютъ военный совѣтъ, адмиралтейскій совѣтъ и докладъ отдѣльныхъ министровъ [5]).

Что касается, прежде всего, примѣчаній къ ст. 50 Осн. Зак., то первое изъ нихъ постановляетъ, что „дополненія и поясненія законовъ и мѣры усовершенствованія законодательства, касающіяся только до военнаго вѣдомства и не имѣющія связи съ прочими частями управленія, или относящіяся исключительно до части искусственной или технической, представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе непосредственно отъ военнаго совѣта“. Второе примѣчаніе установляетъ то же самое правило, но болѣе опредѣленно, для морского вѣдомства. Тутъ прямо воспроизведена ст. 10 Положенія объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ 18 іюня 1867 года [6]), постановляющая, что „проекты новыхъ законовъ и штатовъ“ вносятся „законодательнымъ порядкомъ“ въ государственный совѣтъ, а „проекты постановленій по технической и строевой части“ представляются на Высочайшее утвержденіе прямо изъ адмиралтействъ-совѣта.

Такимъ образомъ, только первое изъ этихъ примѣчаній, относящееся къ военному вѣдомству, допускаетъ обсужденіе проектовъ „дополненій и поясненій законовъ“ не въ государственномъ совѣтѣ, а въ военномъ совѣтѣ. Примѣчаніе второе, относящееся къ морскому вѣдомству, напротивъ, прямо противополагаетъ „проекты новыхъ законовъ“, требующихъ разсмотрѣнія ихъ въ законодательномъ порядкѣ, т.-е. въ государственномъ совѣтѣ, и

---

[1]) [Изд. 1892 г.].

[2]) Начала, II, стр. 212.

[3]) Алексѣевъ. Русское госуд. право, стр. 295.

[4]) Сокольскій. Учебникъ, 274.

[5]) [Изъ статьи 53 основныхъ законовъ изд. 1892 г., гласившей: „Законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній государственнаго совѣта и докладовъ, удостоенныхъ высочайшаго утвержденія“; высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ (собр. узак. № 112 ст. 999) повелѣно было исключить указаніе на „доклады, удостоенные высочайшаго утвержденія“].

[6]) Это Положеніе замѣнено другимъ въ 1885 г., но за его ст. 10 сохранена сила дѣйствующаго закона спеціальнымъ о томъ постановленіемъ п. VIII М. Г. С. 3 іюня 1885 г. П. С. З., т. V 1885 г. № 305.

„проекты постановленій по технической и строевой части". Слѣдовательно, это второе примѣчаніе къ ст. 50 не противорѣчитъ, а, напротивъ, подкрѣпляетъ исключительную законодательную компетенцію государственнаго совѣта.

Первое примѣчаніе на первый взглядъ какъ бы и въ самомъ дѣлѣ даетъ основаніе толковать его въ смыслѣ ограниченія законодательной компетенціи государственнаго совѣта. Однако, прежде всего нельзя не замѣтить, что Градовскій, усматривая въ предоставленіи военному совѣту обсужденія „дополненій и изъясненій законовъ" ограниченіе законодательной компетенціи государственнаго совѣта, впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе съ самимъ собой. Выставленное имъ опредѣленіе закона, какъ подписаннаго указа, основано, какъ мы видѣли, на сопоставленіи ст. 54 и 55 Осн. Зак. [1]). А между тѣмъ, статья 55 прямо допускаетъ „дополненія и изъясненія законовъ" объявляемыми указами. Очевидно, „дополненія и изъясненія законовъ", о которыхъ говоритъ ст. 55, Градовскій не считалъ „законами". Какимъ же образомъ могутъ оказаться законами тѣ же „дополненія и изъясненія" въ примѣчаніи къ ст. 50 [1]) Осн. Законовъ?

Но и независимо отъ этого, ближайшее разсмотрѣніе перваго примѣчанія къ ст. 50 убѣждаетъ, что содержаніе его тождественно съ содержаніемъ второго примѣчанія, и только терминологія въ немъ менѣе точная. Примѣчаніемъ этимъ допускается представленіе на Высочайшее благоусмотрѣніе лишь такихъ „дополненій и изъясненій законовъ", которыя касаются только военнаго вѣдомства или относятся только до части технической. Но первый признакъ закона есть его общеобязательность. Постановленіе, обязательное только для служащихъ или въ частности для военно-служащихъ, не есть законъ, а служебная инструкція. Поэтому изъятіе изъ вѣдѣнія государственнаго совѣта такихъ дополненій и изъясненій законовъ не составляетъ вовсе ограниченія его законодательной компетенціи. Точно такъ же и постановленія, относящіяся только до части технической и, слѣдовательно, не содержащія въ себѣ юридическихъ нормъ, не могутъ быть признаны законами въ матеріальномъ смыслѣ. Если же они и издаются не законодательнымъ порядкомъ, то не могутъ быть признаны ни въ какомъ смыслѣ закономъ.

Пониманіе второй части ст. 165 [1]) Учрежд. министерствъ въ томъ смыслѣ, будто бы ею допускается изданіе законовъ помимо государственнаго совѣта по непосредственному личному докладу

[1]) [Изд. 1892 г.].

министровъ, основано также на очевидномъ недоразумѣніи. Вторая часть ст. 165 явилась впервые только въ изданіи 1857 года и основана на необнародованномъ Высочайшемъ повелѣніи 23 января 1851 года, постановляющемъ въ 3 пунктѣ, что „въ представленіяхъ нѣсколькихъ министровъ новыхъ положеній на Высочайшее усмотрѣніе соблюдается установленный закономъ порядокъ, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству". Чтобы понять настоящій смыслъ этого постановленія, надо имѣть въ виду, что въ 1851 году министры имѣли еще право вносить въ государственный совѣтъ законопроекты, не испрашивая на то предварительно Высочайшаго разрѣшенія. Слѣдовательно, согласно существовавшему тогда законному порядку, законопроектъ представлялся Государю уже по обсужденіи его въ государственномъ совѣтѣ. И вотъ Высочайшее повелѣніе 23 января 1851 г. устанавливаетъ для особенныхъ случаевъ изъятіе изъ этого порядка. Что именно таковъ былъ смыслъ Выс. повел. 1851 г., что оно относилось только къ испрошенію предварительнаго соизволенія на внесеніе законопроекта въ государственный совѣтъ, видно изъ ст. 161 [1]) Учр. мин., ссылающейся на второй пунктъ этого повелѣнія въ обоснованіе правила о непредставленіи Государю Императору законопроектовъ помимо совѣта. Позднѣе, 15 мая 1857 г., уже послѣ составленія третьяго изданія Свода Законовъ, это частное изъятіе превращено въ общее правило: всѣ вообще законопроекты предписано вносить министрамъ въ государственный совѣтъ не иначе, какъ предварительно испросивъ на то Высочайшее разрѣшеніе. Это новое правило составило теперь ст. 162 [1]) Учрежд. мин. Имъ, очевидно, поглощается и замѣняется частное правило, изложенное въ ст. 165, и если оба эти постановленія кодификаціонный отдѣлъ сохранилъ бы, какъ совмѣстно дѣйствующія, то это, очевидно, былъ бы редакціонный недосмотръ.

Такимъ образомъ, вторую часть ст. 165 Учр. мин., во-первыхъ, нельзя считать теперь дѣйствующей, она замѣнена съ 15 мая 1857 г. постановленіемъ нынѣшней ст. 162. Во-вторыхъ, и тогда, когда правило, содержащееся во второй части ст. 165, дѣйствовало, имъ опредѣлялся не объемъ законодательной компетенціи государственнаго совѣта, а порядокъ осуществленія права законодательнаго почина, т.-е. такого права, которое у насъ вовсе не принадлежитъ этому учрежденію.

[1]) [Изд. 1892 г.].

Кромѣ этихъ доводовъ, основанныхъ на толкованіи постановленій законодательства, выставленному мною опредѣленію закона могутъ быть, пожалуй, противопоставлены еще соображенія иного рода. Скажутъ, можетъ быть, что признаніе законами только актовъ, изданныхъ при участіи государственнаго совѣта, противорѣчитъ установившейся практикѣ, такъ какъ юридическія нормы заурядъ установляются Высочайшею Властью и безъ участія государственнаго совѣта, и что наше законодательство при этомъ не придаетъ вовсе юридическимъ нормамъ, установленнымъ по предварительному обсужденію государственнаго совѣта, большей силы, чѣмъ нормамъ, установляемымъ другимъ порядкомъ. Но эти соображенія не могутъ имѣть въ данномъ случаѣ рѣшающаго значенія, особенно ссылка на установленіе юридическихъ нормъ и безъ участія государственнаго совѣта. Это фактъ безспорный, но онъ не можетъ служить опроверженіемъ того положенія, что отличительнымъ признакомъ закона въ формальномъ смыслѣ служитъ участіе государственнаго совѣта. Какъ мы уже знаемъ, нѣтъ государства, гдѣ бы юридическія нормы установлялись только законодательными актами, гдѣ бы не издавались и юридическіе указы, гдѣ бы всякій законъ въ матеріальномъ смыслѣ былъ непремѣнно закономъ и въ формальномъ смыслѣ. И въ конституціонныхъ государствахъ юридическія нормы установляются не только законами, но и указами. И у насъ юридическія нормы очень часто установляются безъ участія государственнаго совѣта, но въ такомъ случаѣ формально это не законъ, а указъ.

Формальное различіе указовъ и законовъ только тогда можетъ имѣть практическое значеніе, если съ нимъ соединяется и соотвѣтствующее различіе въ силѣ. Но возможно ли въ абсолютной монархіи установить дѣйствительныя гарантіи согласованія указовъ главы государства съ законами? Именно этотъ вопросъ возбуждаетъ наибольшія сомнѣнія, едва ли, однако, основательныя.

Абсолютный монархъ, именно въ силу неограниченности его власти, не можетъ имѣть никакого интереса не соблюдать, имъ самимъ установленныхъ и ни въ чемъ не стѣсняющихъ полноты его власти, законодательныхъ формъ. Поэтому, какъ на это совершенно справедливо указывалъ въ своей Запискѣ графъ Корфъ, если въ формѣ указа, въ порядкѣ управленія, состоится Высочайшее повелѣніе, въ чемъ-либо измѣняющее существующіе законы, министры „должны принимать оное къ исполненію, какъ выраженіе Высочайшей воли, чтобъ было сдѣлано представленіе

Его Императорскому Величеству въ законодательномъ порядкѣ объ отмѣнѣ или измѣненіи подлежащей статьи закона".

И въ нашей практикѣ можно дѣйствительно указать примѣры подобнаго образа дѣйствія министровъ. Въ концѣ 1891 г. по поводу ходатайства одного лица иностраннаго происхожденія о предоставленіи ему именоваться титуломъ, принадлежавшимъ его предкамъ въ ихъ отечествѣ, Государю Императору благоугодно было указать на нежелательность давать различные почетные титулы иностраннаго происхожденія русскимъ подданнымъ. Между тѣмъ, согласно ст. 3 приложенія къ ст. 56 Зак. Сост., за русскими дворянами признавалось право на утвержденіе въ принадлежавшихъ имъ или ихъ предкамъ иностранныхъ почетныхъ титулахъ. Поэтому, во исполненіе Высочайшей воли, министръ юстиціи вошелъ съ соотвѣтствующимъ представленіемъ въ государственный совѣтъ, въ результатѣ чего и состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе совѣта 1 марта 1893 года, постановляющее, что впредь „отысканіе русскими подданными почетныхъ титуловъ, данныхъ отъ иностранныхъ государей, не допускается, за исключеніемъ единственно случаевъ, когда сіе разрѣшено будетъ по Монаршей милости" [1]).

Сложность и обширность законодательныхъ постановленій дѣлаетъ иногда очень труднымъ сразу замѣтить противорѣчіе съ ними вновь издаваемыхъ указовъ и потому можетъ случиться, что противорѣчіе это будетъ замѣчено только тогда, когда указъ будетъ объявленъ сенату для обнародованія. Записка графа Корфа предусматриваетъ и этотъ случай. Въ ней предполагалось „предоставить сенату, чтобы онъ, при полученіи для распубликованія постановленій правительства, въ административномъ порядкѣ изданныхъ, если усмотритъ несогласіе ихъ съ законами, не приступалъ къ обнародованію, но давалъ подлежащія указанія министрамъ о представленіи ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ".

Сенатъ на практикѣ и держится дѣйствительно этого порядка. Считая испрошеніе министрами по дѣламъ законодательнаго свойства Высочайшихъ повелѣній въ порядкѣ управленія равносильнымъ включенію „въ донесеніи Императорскому Величеству поднесенныя, обстоятельствъ несогласныхъ съ настоящимъ положеніемъ дѣла", онъ возвращаетъ такія дѣла, согласно

---

[1]) Отчетъ по дѣлопроизводству государственнаго совѣта за время съ 1 янв. 1892 по 31 мая 1893 г. Т. I, стр. 493—495.

ст. 203 [1]) учрежд. сен., министрамъ для представленія ихъ Государю Императору надлежащимъ порядкомъ.

Однако, всѣ эти средства еще недостаточны для обезпеченія полнаго согласія указовъ съ законами. При самомъ изданіи и обнародованіи указа не всегда возможно напередъ съ полною опредѣленностью и точностью предусмотрѣть всѣ практическія послѣдствія исполненія указа, всѣ вопросы, по которымъ указъ въ своемъ дѣйствительномъ примѣненіи можетъ прійти въ столкновеніе съ законодательными постановленіями. Поэтому необходимо установить способы согласованія Высочайшихъ указовъ съ законами и въ тѣхъ случаяхъ, когда противорѣчія между ними обнаружатся лишь при самомъ примѣненіи на дѣлѣ уже изданнаго и обнародованнаго указа.

Самымъ дѣйствительнымъ къ тому средствомъ служитъ судебная повѣрка законности указовъ. Но такая повѣрка предполагаетъ предоставленіе судамъ права толкованія. Наше же законодательство до судебной реформы судебнаго толкованія законовъ не допускало. Ст. 65 Осн. Зак. [2]) предписываетъ всѣмъ безъ изъятія мѣстамъ „утверждать опредѣленія свои на точныхъ словахъ закона, не перемѣняя въ нихъ безъ доклада Императорскому Величеству ни единой буквы и не допуская обманчиваго непостоянства самопроизвольныхъ толкованій“. Сообразно съ этимъ, и въ Учрежденіи сената, ст. 201, постановлено, что „сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но во всякомъ случаѣ, требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія, и все дѣло вносится министромъ юстиціи къ Императорскому Величеству, чрезъ государственный совѣтъ“ [3]).

При такихъ условіяхъ приведеніе къ должному согласію законовъ и указовъ не могло быть достигаемо судебнымъ толкованіемъ. Обезпеченія такого согласія думали тогда достигнуть другимъ путемъ: предоставленіемъ права представлять о противорѣчіи указовъ законамъ отъ подчиненныхъ мѣстъ Сенату, отъ Сената—

---

[1]) [Изд. 1892 г.].

[2]) [Изд. 1892 г.].

[3]) [Ст. 201 учр. сен. по прод. 1906 г. изложена такъ: „Сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ рѣшенія, и все дѣло, по статьѣ 173 (по прод.), вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ“].

Верховной Власти. Но это право представленія не дало почти никакихъ практическихъ результатовъ. Сенатъ одинъ только разъ воспользовался имъ въ 1802 году, и то безуспѣшно [1]).

Судебные уставы Императора Александра II внесли и въ этомъ отношеніи совершенно новыя начала, отмѣнивъ прежній запретъ толкованія законовъ и вмѣнивъ его судебнымъ установленіямъ даже въ обязанность. Статьи 10 уст. гражд. суд. и 13 уст. угол. суд. воспрещаютъ „останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ противорѣчія законовъ". Подъ „законами" здѣсь, какъ и вообще въ уставахъ судопроизводства, конечно, разумѣются законы въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е. всѣ вообще юридическія нормы независимо отъ формы ихъ установленія, слѣдовательно, не только законодательные акты, но также и указы. Поэтому, если при разсмотрѣніи дѣла въ судебномъ установленіи обнаружится противорѣчіе между указомъ и закономъ, судъ не долженъ подъ этимъ предлогомъ останавливать рѣшенія дѣла, а, согласно статьямъ 9 уст. гражд. суд. и 12 уст. угол. суд., долженъ въ такомъ случаѣ „основать рѣшеніе на общемъ смыслѣ законовъ".

Противорѣчіе между двумя нормами положительнаго права можетъ быть разрѣшено только признаніемъ бо́льшей силы за одной изъ нихъ. По общему правилу, вновь установляемыя нормы отмѣняютъ по тому же предмету дѣйствіе старыхъ нормъ, такъ какъ законъ только до тѣхъ поръ „сохраняетъ дѣйствіе, доколѣ не будетъ отмѣненъ силою новаго закона" (Осн. Зак., ст. 72) [1]). Но такъ какъ, согласно ст. 73 Осн. Зак. [2]), „отмѣна закона существующаго совершается такимъ же порядкомъ, какой означенъ для составленія законовъ", то указы, какъ состоявшіеся не въ порядкѣ законодательномъ, а въ порядкѣ управленія, не отмѣняютъ законовъ, хотя бы и раньше ихъ изданныхъ. Законъ долженъ быть признанъ сохраняющимъ обязательную силу и послѣ изданія противорѣчащаго ему указа и, слѣдовательно, устраняющимъ дѣйствіе указа и его обязательную силу во всемъ томъ, въ чемъ указъ можетъ оказаться несогласнымъ съ закономъ.

Такимъ образомъ, статьи 10 уст. гражд. суд. и 13 уст. уг. суд., обязывающія судъ „не останавливать рѣшенія дѣла подъ предлогомъ противорѣчія законовъ", тѣмъ самымъ обязываютъ его въ частности разрѣшать самому и возможныя противорѣчія

---

[1]) Подробности изложены ниже, въ послѣднемъ отдѣлѣ.

[2]) [Изд. 1892 г.].

указовъ законамъ. Если на дѣлѣ это не всегда такъ бываетъ, то причину этого надо видѣть въ весьма распространенныхъ сомнѣніяхъ какъ относительно самаго существованія у насъ различія между закономъ и указомъ, такъ и относительно отличительныхъ признаковъ закона.

Дополненіе. Послѣдней попыткой установить формальную границу между законами и административными распоряженіями, исходящими отъ воли монарха, въ исходѣ абсолютнаго періода нашей исторіи, явилось высочайше утвержденное 6 іюня 1905 года мнѣніе государственнаго совѣта, который, находя, что весь строй нашего государственнаго управленія зиждется на изображенномъ въ основныхъ государственныхъ законахъ (ст. 47) началѣ, согласно коему имперія россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ; что это коренное начало вызываетъ необходимость точнаго опредѣленія признаковъ, при наличности коихъ велѣнія верховной власти воспринимаютъ силу закона и что между тѣмъ изложеніе нѣкоторыхъ, касающихся сего предмета, постановленій основныхъ законовъ до настоящаго времени остается недостаточно опредѣлительнымъ, мнѣніемъ положилъ: въ подтвержденіе истиннаго разума основныхъ государственныхъ законовъ и въ измѣненіе и дополненіе другихъ подлежащихъ узаконеній, постановить слѣдующія правила: 1) изданіе новыхъ законовъ, не исключая и временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, а также измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое высочайшею властью изъясненіе истиннаго разума законовъ и означенныхъ правилъ происходитъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ основными государственными законами; 2) образъ исполненія законовъ можетъ быть устанавливаемъ высойчашими повелѣніями, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія; 3) въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ высочайшаго утвержденія, издаются высочайшія повелѣнія въ порядкѣ верховнаго управленія; 4) на обязанность правительствующаго сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ основныхъ государственныхъ законовъ. Такія постановленія возвращаются правительствующимъ сенатомъ, по принадлежности, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только порядкомъ, установленнымъ статьею первою.—Подъ законодательнымъ порядкомъ, въ которомъ должны были отнынѣ издаваться, измѣняться, дополняться, подчиняться и даже пріостанавливаться въ своемъ дѣйствіи законы, подразумѣвалось конечно разсмотрѣніе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Но и эта попытка сосредоточить дѣло законодательства въ государственномъ совѣтѣ оказалась практически безрезультной: въ томъ же 1905 году изданъ былъ рядъ законодательныхъ актовъ, безъ участія государственнаго совѣта, какъ Высочайше утвержденное 6 августа учрежденіе государственной думы, положеніе о выборахъ въ государственную думу, Высочайшій указъ 1 октября о разрѣшеніи преподаванія на польскомъ и литовскомъ языкахъ въ частныхъ учебныхъ заведеніяхъ губерній царства польскаго, указъ 13 октября объ установленіи временныхъ правилъ о собраніяхъ, указы 20 октября и 5 ноября о предоставленіи права отлагать протесты векселей, 13 ноября объ освобожденіи отъ гербоваго сбора бумагъ по дѣламъ о выборахъ въ государственную думу, указы 3 ноября объ уменьшеніи и послѣдующемъ прекращеніи

выкупныхъ платежей и о содѣйствіи крестьянскаго банка увеличенію площади владѣнія малоземельныхъ крестьянъ, временныя правила о повременныхъ изданіяхъ 24 ноября и др. [1]).

ГЛАВА II.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.

§ 4. Общія условія законодательной дѣятельности.

Мы видѣли, что противоположеніе законодательства и управленія, какъ оно слагается въ дѣйствительности, не можетъ быть сведено ни къ противоположенію установленія общихъ правилъ и принятія частныхъ распоряженій, ни къ противоположенію юридическихъ и техническихъ правилъ. Акты законодательные, какъ и акты управленія, могутъ содержать въ себѣ и частныя велѣнія, и техническія правила. Всякое свободное проявленіе власти можетъ быть облечено въ форму законодательнаго акта, и форма эта сама по себѣ не можетъ измѣнить содержанія заключеннаго въ ней велѣнія: изъ частнаго велѣнія сдѣлаться общимъ правиломъ или изъ техническаго правила—юридической нормой. Такимъ образомъ, содержаніе законодательныхъ актовъ можетъ быть, и дѣйствительно бываетъ, очень разнообразно. Тѣмъ не менѣе вся законодательная дѣятельность государственной власти представляетъ извѣстное единство, именно въ силу единства формы. Законодательные акты—высшая форма выраженія велѣній государственной власти, они служатъ мѣриломъ всѣхъ другихъ актовъ властвованія. Законодательнымъ актомъ можетъ быть отмѣненъ всякій иной актъ государственной власти, а самые законодательные акты могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы только законодательнымъ же путемъ.

Въ виду такого значенія законодательныхъ актовъ въ интересахъ какъ подданныхъ, такъ и самого правительства требуется, чтобы актамъ этимъ была усвоена опредѣленная форма, дающая возможность всегда распознать законодательный актъ отъ другихъ актовъ власти.

Для подданныхъ, для общества это важно, какъ необходимое условіе устойчивости и опредѣленности всего юридическаго быта. Чтобы знать свои обязанности, надо знать, какіе акты имѣютъ

---

[1]) Г. Б—тъ, Законъ и сводъ законовъ при новомъ государственномъ строѣ. Журн. министерства юстиціи, 1908 г., № 2, стр. 7 и слѣд.

безусловную силу и какіе только подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ другимъ высшимъ актамъ. Все это дѣлаетъ необходимымъ установленіе опредѣленной формы законодательныхъ актовъ въ интересахъ подданныхъ.

Но и для самихъ органовъ власти не можетъ не сказаться такая же настоятельная потребность въ присвоеніи законодательнымъ актамъ строго опредѣленной формы. Задачи государственнаго управленія крайне многосложны и разнообразны, и часто подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ обстоятельствъ совершенно частный или временный интересъ можетъ получить преобладающее значеніе и привлечь къ себѣ все вниманіе правительства, потребовать для своего осуществленія особенной энергичной дѣятельности. При такихъ условіяхъ правительству невозможно во всей своей дѣятельности, во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ обращать должное вниманіе на принятыя имъ для себя въ руководство основныя начала. Поставленное лицомъ къ лицу съ настоятельными запросами данной минуты, правительство легко можетъ увлечься ими и, само того не желая и не сознавая, отступить отъ общихъ, руководящихъ началъ. Чтобы обезопасить себя отъ такого самопротиворѣчія, правительству представляется только одно средство: установлять общія руководящія начала только въ формѣ законодательныхъ актовъ и признать, что всякій другой правительственный актъ, не имѣющій законодательной формы, безсиленъ отмѣнить установленное въ законодательной формѣ. Другими словами, правительство можетъ обезпечить себѣ самому неуклонное соблюденіе въ своей дѣятельности общихъ руководящихъ началъ, только придавъ законодательнымъ актамъ строго опредѣленную форму, рѣзко отличающую ихъ отъ всѣхъ другихъ актовъ государственной власти.

Итакъ, мы должны признать необходимость особой отличительной формы законодательныхъ актовъ. Но этого мало. Не безразличенъ и самый выборъ такой формы. Не все равно, въ чемъ именно будетъ заключаться отличительная форма законодательныхъ актовъ. То обстоятельство, что законодательные акты служатъ высшимъ проявленіемъ государственной власти, съ которымъ должны сообразоваться всѣ другіе акты власти, обусловливаетъ извѣстныя требованія отъ формы, усвоиваемой законодательнымъ актамъ. Форма законодательныхъ актовъ должна обезпечивать имъ: 1) обдуманность выработки и 2) должный авторитетъ въ глазахъ общества.

Обдуманность законодательныхъ актовъ требуется потому, что ими установляются руководящія начала всей государственной

дѣятельности, ими опредѣляются границы дѣйствія и условія обязательности всѣхъ другихъ актовъ государственной власти. Законодательные акты служатъ какъ бы высшимъ формальнымъ мѣриломъ всего, что совершается въ государствѣ.

Непререкаемый авторитетъ въ глазахъ общества необходимъ законодательнымъ актамъ, потому что они служатъ высшимъ проявленіемъ государственной власти. Но государственное властвованіе не можетъ опираться только на однѣ мѣры физическаго принужденія. Въ концѣ концовъ, всякая власть опирается на признаніе ея обществомъ, и признаніе это должно проявиться прежде всего въ признаніи авторитета закона. Если законъ не будетъ имѣть должнаго авторитета, то вмѣстѣ съ тѣмъ неизбѣжно исчезнетъ уваженіе и ко всѣмъ другимъ низшимъ актамъ государственной власти.

Строгая обдуманность и непререкаемый авторитетъ, очевидно, не могутъ быть обезпечены одной лишь внѣшней формой изложенія законодательныхъ актовъ: для этого необходимо установленіе особыхъ законодательныхъ учрежденій съ подходящимъ составомъ и особая процедура самаго обсужденія законопроектовъ. Обдуманность и авторитетъ закона обусловливаются не внѣшней его формой, а тѣмъ, отъ кого и какъ онъ исходитъ.

Что касается органовъ законодательства, то обдуманность изданія законовъ не будетъ обезпечена, если къ этому дѣлу будутъ призваны лишь учрежденія и лица, завѣдующія текущими дѣлами управленія. Находясь всегда подъ непосредственнымъ давленіемъ запросовъ данной минуты, они не въ состояніи отнестись къ законодательнымъ вопросамъ съ должнымъ спокойствіемъ, обсудить ихъ съ достаточно общей точки зрѣнія, поставить ихъ, такъ сказать, въ надлежащую перспективу ко всему сложному разнообразію интересовъ, составляющихъ содержаніе государственной жизни. Поэтому къ участію въ законодательствѣ должны быть привлекаемы и лица, стоящія вдали отъ активнаго управленія.

Затѣмъ, обдуманность предполагаетъ непремѣнно совмѣстное участіе многихъ лицъ. Одинъ никогда не обсудитъ дѣла съ такой полнотой и разносторонностью, какъ нѣсколько. У одного всегда окажется неизбѣжная односторонность. Обдуманность получится тѣмъ бо́льшая, чѣмъ разнороднѣе будутъ эти многіе. Чѣмъ разнороднѣе составъ коллегіи, тѣмъ больше въ ней разнообразія взглядовъ, знаній, доводовъ, тѣмъ живѣе обмѣнъ мыслей, тѣмъ содержательнѣе споры. Но все это предполагаетъ, конечно, возможность свободнаго выраженія убѣжденій и, слѣдовательно, независимость

положенія членовъ коллегіи. Для плодотворной дѣятельности коллегіи недостаточно еще, чтобы члены ея могли обсуждать законопроекты, надо, чтобы они и дѣйствительно имѣли интересъ приложить къ этому всѣ свои силы. А интересъ къ дѣлу всегда находится въ прямомъ отношеніи къ степени вліянія на исходъ его. Поэтому учрежденіе, имѣющее рѣшительный голосъ, всегда проявляетъ больше живого интереса къ дѣлу, чѣмъ ограниченное лишь голосомъ совѣщательнымъ. Словомъ, для обезпеченія обдуманности надо законодательное учрежденіе обособить отъ органовъ активнаго управленія и придать ему коллегіальное устройство съ рѣшительнымъ голосомъ и съ разнороднымъ и независимымъ составомъ.

Подобающій законодательнымъ актамъ авторитетъ требуетъ прежде всего, чтобы они исходили отъ высшаго въ государствѣ органа, окруженнаго въ глазахъ общества извѣстнымъ ореоломъ величія, недосягаемости, дѣйствующимъ на воображеніе. Но прочнымъ, надежнымъ авторитетомъ можетъ пользоваться лишь то, что имѣетъ за собой сознательное убѣжденіе въ разумности и справедливости. Поэтому недостаточно, чтобы законодательный актъ былъ актомъ высшаго органа власти, надо, чтобы онъ былъ актомъ такого органа, который больше всѣхъ другихъ представляетъ гарантій дѣйствительнаго служенія общему благу государства. Надо, чтобы законодательная власть была отзывчива на всѣ нужды народной жизни, чтобы она не была чужда народу. Законодательные акты будутъ встрѣчать въ общественномъ мнѣніи тѣмъ большее къ себѣ довѣріе и уваженіе, чѣмъ ближе законодательная власть стоитъ къ народу, чѣмъ полнѣе и непосредственнѣе отзываются въ ней всѣ теченія общественной жизни.

Подобно устройству законодательныхъ учрежденій, и самый порядокъ законодательства также долженъ заключать въ себѣ гарантіи надлежащей обдуманности и должнаго авторитета. Установленныя формы законодательной процедуры должны предупреждать возможность случайныхъ, опрометчивыхъ рѣшеній. Съ этою цѣлью установляются многократныя чтенія законопроектовъ, предварительное обсужденіе ихъ въ комиссіяхъ, повторное обсужденіе въ нѣсколькихъ коллегіяхъ, и предоставляется правительственной власти налагать вето на принятые законопроекты или, по крайней мѣрѣ, дѣлать противъ удобства ихъ изданія возраженія и требовать новаго разсмотрѣнія.

§ 5. Основные законы [1]).

Въ нѣкоторыхъ государствахъ не только законодательство обособляется отъ правительства, но и само законодательство раздваивается. Различаютъ законы основные, или конституціонные, и обыкновенные и, сообразно съ этимъ, власть учредительную и собственно законодательную. Конституція ставится выше законовъ, такъ что и законы имѣютъ обязательную силу лишь подъ условіемъ ихъ непротиворѣчія конституціи.

Основаніемъ такому раздвоенію законодательства послужило господство договорной теоріи установленія государственной организаціи. Разъ органы власти существуютъ въ силу особаго о томъ соглашенія гражданъ и пользуются властью лишь въ тѣхъ условіяхъ, какія установлены этимъ соглашеніемъ, послѣдовательность требуетъ недопустимости измѣненія этими органами своего устройства и условій своей дѣятельности. Законодательная власть должна тогда ограничиться установленіемъ законовъ въ тѣхъ условіяхъ и предѣлахъ, какіе установлены общественнымъ договоромъ. Устройство самихъ органовъ законодательной власти и условія ихъ дѣятельности опредѣляются учредительной властью.

Предполагая произвольное установленіе государственнаго порядка, послѣдовательно признавали и возможность установленіемъ соотвѣтственныхъ формъ осуществленія учредительной власти по произволу искусственно задерживать слишкомъ быстрый ходъ измѣненій государственнаго порядка. Сложными, мало подвижными формами измѣненія конституціи думали обезпечить государственному порядку твердость и устойчивость.

Эта точка зрѣнія нашла особенно яркое выраженіе во французскихъ конституціяхъ революціонной эпохи, установившихъ очень сложныя и медленныя формы измѣненія конституціи, и въ конституціяхъ Швейцаріи, учредительную власть признающихъ только за народомъ непосредственно.

По первой французской конституціи 1791 года, два первыхъ послѣ введенія конституціи законодательныхъ собранія вовсе лишались права возбуждать вопросы объ измѣненіи какихъ-либо статей конституціи. Такъ какъ для выборовъ депутатовъ былъ тогда установленъ трехлѣтній срокъ, то въ теченіе первыхъ шести лѣтъ не могло быть даже поднято и вопроса объ измѣненіи конституціи. Но и послѣ того всякое измѣненіе конституціи было

[1]) Borgeaud, Etablissement et Révision des Constitutions en Amérique et en Europe. Paris. 1893.

очень затруднено. Вопросъ объ измѣненіи считался поставленнымъ и подлежащимъ обсужденію только подъ условіемъ принятія тремя послѣдовательными законодательными собраніями, слѣдовательно, не ранѣе истеченія шести лѣтъ. При этомъ, два первыхъ собранія могли обсуждать этотъ вопросъ только въ два послѣдніе мѣсяца послѣдней ихъ сессіи, а третье—только въ концѣ первой сессіи или въ началѣ второй. Если вопросъ былъ такимъ образомъ поставленъ на обсужденіе, вновь избранное четвертое законодательное собраніе, призванное совершить ревизію конституціи, составлялось, вмѣсто обыкновенныхъ 745, изъ 994 членовъ, при чемъ эти лишніе 249 депутатовъ избирались послѣ того, какъ выборы нормальнаго числа—745—были уже окончены. Въ это ревизіонное собраніе не могли быть избираемы тѣ члены третьяго собранія, которые высказались за ревизію. Собравшись, члены ревизіоннаго собранія должны были принести присягу, сначала всѣ вмѣстѣ: „жить свободными или умереть“, а за ними каждый въ отдѣльности: „ограничиться рѣшеніемъ лишь тѣхъ вопросовъ, какіе поставлены согласнымъ постановленіемъ трехъ предшествующихъ собраній“. Такимъ образомъ, конституція 1791 года не должна была измѣниться ранѣе, по крайней мѣрѣ, двѣнадцати лѣтъ. А при выработкѣ конституціи предлагали и болѣе долгіе сроки въ 20 и даже 30 лѣтъ. На дѣлѣ же конституція эта не просуществовала и года.

Когда законодательное собраніе, созванное на основаніи составленной конституціи, усмотрѣло опасность для конституціи со стороны партіи роялистовъ, то, не дожидаясь троекратнаго вотированія, оно созвало учредительное собраніе подъ именемъ конвента. Новая конституція была имъ принята 24 іюня 1793 года и затѣмъ подвергнута народному голосованію. 1.801.918 голосовъ высказались за, и только 11.610 противъ. Но конституція эта никогда не была примѣняема. 19 вандеміера II года (10 октября 1793 года) конвентъ постановилъ пріостановиться введеніемъ ея въ дѣйствіе и установилъ, до возстановленія мира, революціонное правительство; 5 фруктидора III года (22 августа 1795 г.) конституція 93 года была замѣнена другой, также подвергнутой народному голосованію (1.037.390 за, 49.977 противъ). Эта конституція установляла также очень сложную и затруднительную процедуру пересмотра конституціи. Ревизіонное собраніе могло быть собрано не иначе, какъ послѣ троекратнаго о томъ постановленія совѣта старшинъ, утвержденнаго совѣтомъ пятисотъ и дѣлаемаго не менѣе, какъ черезъ трехлѣтніе промежутки, въ теченіе девяти лѣтъ. Такимъ образомъ, созывъ учредительнаго

собранія могъ состояться не иначе, какъ черезъ девять лѣтъ послѣ признанія необходимости пересмотра конституціи. Ревизіонное собраніе должно было составляться изъ двухъ депутатовъ отъ каждаго департамента, долженствующихъ удовлетворять условіямъ избираемости въ совѣтъ старшинъ и быть избранными тѣмъ же порядкомъ, какъ члены совѣта пятисотъ. Оно не могло засѣдать долѣе трехъ мѣсяцевъ. Выработанный ими проектъ конституціи долженъ былъ быть затѣмъ представленъ на одобреніе народнымъ голосованіемъ. 18 брюмера привело къ измѣненію конституціи внѣ всякихъ законныхъ формъ. Конституція VIII года 22 фримера (13 декабря 1798 г.), ввѣрившая исполнительную власть консуламъ, была, однако, представлена на утвержденіе народнаго голосованія, при чемъ за нее высказалось 3.811.007 противъ 1.562 голосовъ. Въ этой конституціи ничего не говорилось о порядкѣ ея пересмотра. Но на практикѣ съ этой цѣлью примѣнялись плебисциты; плебисцитъ 1802 г. сдѣлалъ консульство пожизненнымъ, плебисцитъ 1804 г. освятилъ замѣну консульства имперіей.

Хартія 1814 г., подобно конституціи VIII г., не опредѣляетъ порядка ея пересмотра, а въ введеніи къ ней даже прямо сказано, что она составлена навсегда. Въ 1830 году измѣненіе конституціи совершено палатой, распущенной Карломъ X, но сохранявшей, въ силу революціи, свои полномочія. Палата пэровъ не принимала участія въ выработкѣ проекта измѣненія конституціи и только присоединилась къ принятому нижней палатой измѣненію. Въ 1848 году временное правительство пригласило избирателей выбрать представителей въ учредительное собраніе, которое и составило конституцію 14 ноября 1848 года. И эта конституція, подобно своимъ республиканскимъ предшественникамъ, не отказалась отъ установленія препятствій легкому ея измѣненію. Необходимость пересмотра можетъ быть вотирована только въ послѣднюю сессію каждаго парламента; при этомъ требуется троекратная вотировка, но уже съ промежутками всего въ мѣсяцъ. При каждомъ изъ голосованій должно участвовать не менѣе 500 членовъ, и требуется большинство $^3/_4$ голосовъ. Іюля 15-го 1851 г. было голосуемо предложеніе о пересмотрѣ конституціи; голосованіе продолжалось пять дней. Хотя за пересмотръ высказалось изъ 750 членовъ 446, принятіе предложенія не состоялось. Конституція пала въ 1852 году въ силу государственнаго переворота. Смѣнившая ее конституція предоставляла ревизію конституціи сенату, но издаваемые съ этою цѣлью сенатусъ-консульты нуждались въ утвержденіи плебисцитомъ. Въ 1870 г. вмѣсто этого

постановлено, что конституція можетъ быть измѣняема только народомъ по предложенію императора.

Дѣйствующая теперь конституція установляетъ сравнительно простой и легко осуществимый порядокъ конституціонныхъ измѣненій. Пересмотръ конституціи, признанный желательнымъ обѣими палатами, совершается затѣмъ обѣими палатами совмѣстно, соединившимися въ одно національное собраніе. При этомъ во всѣхъ случаяхъ требуется лишь простое большинство голосовъ. Первый случай примѣненія этихъ постановленій представился въ 1879 году, когда засѣданія палатъ были перенесены изъ Версаля въ Парижъ.

Въ 1884 г. закономъ 13 августа было добавлено постановленіе, что республиканская форма правленія не можетъ быть предметомъ предложеній о ревизіи, а закономъ 9 декабря измѣнена организація сената.

Дѣйствующая французская конституція легче всѣхъ предъидущихъ допускаетъ измѣненія, и тѣмъ не менѣе она оказалась на дѣлѣ самой долговѣчной: она дѣйствуетъ уже, также какъ и третья республика, болѣе четверти вѣка. Между тѣмъ до нея, съ 1791 года, въ теченіе 75 лѣтъ перемѣнились одна за другой 12 различныхъ конституцій [1]).

Въ швейцарскихъ кантонахъ [2]) народу предоставляется и право почина ревизіи конституціи. Въ Гларусѣ и Аппенцелѣ-Иннеръ-Роденъ право это принадлежитъ даже каждому избирателю. Въ Гларусѣ требуется ихъ 8.276, въ Аппенцелѣ—3.111. И въ Цюрихѣ каждый избиратель можетъ возбуждать вопросъ о ревизіи конституціи, но подъ условіемъ поддержки его предложенія, по крайней мѣрѣ, одною третью членовъ кантональнаго совѣта. Въ другихъ кантонахъ требуется для возбужденія вопроса заявленія большого числа избирателей, отъ 50 въ Ури (конст. § 26; общее число избирателей 4.178) и до 15.000—въ Бернѣ (общее число избирателей 112.269). Когда вопросъ такимъ образомъ возбужденъ, онъ долженъ быть обязательно предложенъ на разрѣшеніе народнаго голосованія. Если большинство при этомъ выскажется за ревизію, то проектъ предположеннаго измѣненія конституціи

---

[1]) Конституціи 1791, 1793, 1795, 1799 гг., плебисцитъ 1802 г. о пожизненномъ консульствѣ, плебисцитъ 1804 г. объ установленіи императорской власти, хартія 1814 г., конституція 1815, 1830, 1848, 1852 годовъ и плебисцитъ 8 мая 1870 года, предоставившій право почина въ конституціонныхъ вопросахъ одному императору.

[2]) Stüssi. Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen. Zürich 1893.

вырабатывается или законодательнымъ собраніемъ (большимъ совѣтомъ), или особо избираемымъ для того учредительнымъ совѣтомъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ это опредѣляется прямо въ конституціи, въ другихъ это зависитъ отъ того, какъ выскажется большинство избирателей при голосованіи вопроса о томъ, быть или не быть ревизіи. Выработанный такъ или иначе проектъ измѣненія конституціи также подвергается народному голосованію.

Прежде это непосредственное участіе народа въ иниціативѣ и рѣшеніи законодательныхъ вопросовъ составляло отличительную особенность однихъ только измѣненій конституціи. Законы обыкновенные, кромѣ шести кантоновъ съ непосредственнымъ законодательствующимъ собраніемъ гражданъ (Ури, два Аппенцеля, Гларусъ, Обвальденъ и Нидвальденъ), во всѣхъ другихъ издавались представительными собраніями безъ непосредственнаго участія народа. Но въ послѣднее время это различіе сгладилось, такъ какъ, за исключеніемъ одного только Фрибурга, во всѣхъ кантонахъ народъ получилъ право непосредственнаго участія и въ обыкновенномъ законодательствѣ и притомъ въ тѣхъ же двухъ формахъ: народнаго почина (Volksinitiative) и народнаго голосованія (Referendum). Такимъ образомъ, прежде весьма рѣзкое различіе порядка изданія обыкновенныхъ и конституціонныхъ законовъ почти вовсе сгладилось и во Франціи, и въ швейцарскихъ кантонахъ. Во Франціи и законодательная, и учредительная власть осуществляются одинаково народнымъ представительствомъ, въ Швейцаріи и та и другая непосредственно самимъ народомъ.

Очевидно, практическая повѣрка системы строгаго обособленія учредительной и законодательной власти даетъ отрицательные результаты. Да этого и слѣдовало ожидать. Обособленіе этихъ властей логически непослѣдовательно, въ немъ кроется неустранимое внутреннее противорѣчіе. Если устройство органовъ и опредѣленіе условій законодательства нельзя предоставить самой законодательной власти, то, послѣдовательно разсуждая, придется то же самое признать и относительно власти учредительной. Придется, слѣдовательно, для опредѣленія ея органовъ и формъ установить надъ нею еще третью, такъ сказать, переучредительную власть и т. д., ad infinitum.

Точно такъ же и всякая попытка искусственно установляемыми формами и сроками задержать измѣненіе государственнаго строя должна быть признана совершенно несостоятельной. Измѣненіе государственнаго строя не есть дѣло чьего-либо личнаго произвола, а производится дѣйствіемъ измѣняющихся условій обще-

ственной жизни. Новые, сильные запросы развивающагося общества всегда преодолѣютъ противящуюся имъ букву закона, и сложныя, медленныя формы измѣненія конституціи въ практическомъ результатѣ только умножаютъ случаи насильственныхъ государственныхъ переворотовъ. Государственная жизнь Англіи, вовсе не имѣющей писанной конституціи и признающей за своимъ парламентомъ ничѣмъ юридически неограниченную власть, почти не знала революціонныхъ переворотовъ, представляя собою лучшій примѣръ мирнаго, постепеннаго политическаго развитія. Напротивъ, Франція съ ея „неподатливыми“, по выраженію Дайси, конституціями до послѣдняго времени представляла почти непрерывный рядъ революцій.

Въ нашемъ сводѣ Законовъ выдѣлены особые Основные Законы, въ двухъ раздѣлахъ, „о священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной Власти“ и „Учрежденіе о Императорской Фамиліи“. Но они не основаны цѣликомъ на какомъ-либо единомъ актѣ, а составлены кодификаціоннымъ путемъ изъ разнообразныхъ постановленій, числомъ 241. Въ цитатахъ Основныхъ Законовъ содержатся указанія на отдѣльныя статьи такихъ законоположеній, остальное содержаніе которыхъ отнесено къ другимъ частямъ Свода: на Учрежденія государственнаго совѣта и министерствъ, на указъ 8 сентября 1802 года о правахъ Сената и т. п. Особаго порядка для изданія и измѣненія Основныхъ Законовъ не установлено. Впрочемъ ст. 3—16 Осн. Зак. поставлены въ особое положеніе: имъ присвоивается безусловная неизмѣняемость. Согласно ст. 17 Осн. Зак. „Императоръ и Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и муропомазаніи, обязуются свято наблюдать вышепоставленные законы о наслѣдіи престола“.

Кромѣ того, наслѣдникъ престола и всѣ вообще члены Императорскаго Дома при совершеннолѣтіи присягаютъ, между прочимъ, „соблюдать всѣ постановленія о наслѣдіи престола и порядкѣ фамильнаго учрежденія, въ Основныхъ Законахъ Имперіи изображенныя, во всей ихъ силѣ и неприкосновенности“. Это придаетъ, конечно, и Учр. Имп. Фам. особую святость, но, однако, юридически не ограничиваетъ власти Государя измѣнять ихъ, такъ какъ клятвенное обѣщаніе хранить ихъ неприкосновенность дается только „въ званіи Наслѣдника Престола или члена Императорскаго Дома“.

И на дѣлѣ такія измѣненія бывали. Учрежденіе Императорской Фамиліи было вновь пересмотрѣно и во многомъ измѣнено въ 1886 году. Въ частности ст. 141 измѣнена послѣ того вновь

UNIVERSITY OF ILLINOIS LIBRARY

въ 1889 году, въ смыслѣ возстановленія ея первоначальнаго изложенія.

При этомъ надо замѣтить, что проекты измѣненія Осн. Зак. никогда не были вносимы на обсужденіе Государственнаго Совѣта.

Дополненіе. Со введеніемъ представительнаго образа правленія, въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго строя повелѣно было свести воедино постановленія, имѣющія значеніе основныхъ государственныхъ законовъ, и дополнить ихъ положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей монарху нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной. Начертанные на этихъ основаніяхъ основные государственные законы утверждены были 23 апрѣля 1906 года единоличною властью монарха. Но въ то время, какъ наше прежнее право знало лишь основные законы въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е въ смыслѣ признанія за ними большей важности по ихъ содержанію, формально же въ порядкѣ ихъ измѣненія они не отличались отъ прочихъ законовъ; съ изданіемъ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. положеніе это измѣнилось: была создана категорія законовъ основныхъ въ конституціонномъ и формальномъ смыслѣ этого слова. Формальный признакъ основныхъ законовъ заключается въ настоящее время въ томъ, что, подлежа измѣненію не иначе, какъ въ единеніи Монарха, Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, они могутъ быть измѣнены лишь по почину монарха. Основные государственные законы состоятъ изъ введенія и пяти главъ. Введеніе обнимаетъ собою три статьи, трактующихъ о единствѣ и нераздѣльности русскаго государства, о положеніи Финляндіи и о соотношеніи русскаго и мѣстныхъ языковъ въ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ. Глава первая содержитъ въ себѣ постановленія о существѣ верховной самодержавной власти, глава вторая о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ, глава третья о законахъ, глава четвертая о Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ и образѣ ихъ дѣйствій, и наконецъ глава пятая—о Совѣтѣ Министровъ, Министрахъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями. Но кромѣ того въ силу 24 и 25 ст. основныхъ государственныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года постановленія свода зак. (т. I, ч. 1 изд. 1892 г.) о порядкѣ наслѣдія престола, о совершеннолѣтіи государя императора, о правительствѣ и опекѣ, о вступленіи на престолъ и о присягѣ подданства, о священномъ короноваціи и миропомазаніи, о титулѣ государя и о государственномъ гербѣ и о вѣрѣ сохраняютъ силу основныхъ законовъ. Эти законы могутъ быть измѣняемы по почину одного только государя и съ согласія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Учрежденіе же о императорской фамиліи, сохраняя силу законовъ основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично государемъ императоромъ въ предуказываемомъ имъ порядкѣ, если измѣненія и дополненія сего учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода. Эти законы являются такимъ образомъ основными не въ новомъ формальномъ смыслѣ, а въ старомъ матеріальномъ, по ихъ содержанію, вслѣдствіе признанія за ними особой важности. Съ привлеченіемъ народнаго представительства къ участію въ законодательствѣ точнѣе опредѣлилась и юридическая природа этихъ «законовъ», которая прежде стушевывалась благодаря тому обстоятельству, что въ періодъ неограниченной монархіи всякіе законы являлись результатомъ единоличной воли монарха.

Учрежденіе о императорской фамиліи заключаетъ въ себѣ законы для членовъ императорскаго дома, и поскольку эти «законы» не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода, они имѣютъ характеръ семейнаго статута, измѣняемаго и дополняемаго не съ согласія агнатовъ, какъ семейные статуты нѣкоторыхъ другихъ царствующихъ домовъ, а по единоличной волѣ царствующаго императора, какъ главы императорскаго дома (ст. 219, 220 учр. имп. фам., изд. 1906 г.). Учрежденіе императорской фамиліи относится такимъ образомъ къ числу такъ наз. автономныхъ нормъ. Но названіе это не точно. Рѣчь идетъ не объ автономіи въ точномъ смыслѣ слова, не о правѣ издавать нормы объективнаго права, а о правѣ давать конкретнымъ правоотношеніямъ опредѣленнаго круга лицъ иной видъ и иную форму, нежели они получили бы, если бы примѣнялись къ нимъ общіе законы. Даже частнымъ лицамъ, поскольку они регулируютъ свои гражданскія правоотношенія, предоставлена свобода дѣлать это во многихъ случаяхъ въ противность содержанію дѣйствующихъ въ государствѣ законовъ. Достаточно напомнить о правѣ завѣщательныхъ распоряженій, исключающихъ дѣйствіе законовъ о наслѣдованіи; о правѣ подчинить сдѣлку дѣйствію иного права, напр., праву иного мѣста; устранить подсудность дѣла компетентному суду или подчинить его суду третейскому и т. д. Но поскольку индивиды вступаютъ другъ съ другомъ въ юридическія отношенія, они не творятъ права. Посредствомъ договоровъ они регулируютъ свои правоотношенія, но не создаютъ объективной, надъ ними стоящей и для нихъ обязательной нормы. Въ договорѣ воля одного лица становится, конечно, волею другого, такъ что она ей подчиняется, но подчиненіе это вытекаетъ изъ того, что контрагентъ чуждую волю дѣлаетъ своею и подчиняется такимъ образомъ посредствомъ договора не чужой, а своей волѣ. Частнымъ лицамъ принадлежитъ также въ извѣстныхъ случаяхъ право регулировать правоотношенія и посредствомъ распоряженій односторонніхъ. Но какъ и заключеніемъ договора—односторонним распоряженіемъ не создается новой нормы права, а примѣняется лишь существующая. Такой же характеръ имѣетъ и автономія учрежденія о императорской фамиліи. Право регулировать посредствомъ семейнаго статута положеніе членовъ императорскаго дома не есть право издавать нормы права, т.-е. законы, а право расширять право и дѣеспособность членовъ дома далѣе права и дѣеспособности общегражданской. Благодаря этому послы императорскаго дома могутъ примѣнять къ своимъ имуществамъ особые правовые институты и уклоняться въ сферѣ семейныхъ отношеній отъ дѣйствія такихъ нормъ гражданскаго права, которыми опредѣляются сроки совершеннолѣтія, условія брака и т. п. и которыя для прочихъ гражданъ являются обязательными.

§ 6. Устройство законодательства.

Необходимость строгой обдуманности законодательныхъ постановленій приводитъ къ участію въ ихъ обсужденіи всегда многихъ лицъ. Умъ хорошо, а два лучше, говоритъ пословица, и нигдѣ, можетъ быть, она не примѣняется съ такимъ правомъ, какъ именно въ дѣлѣ законодательства.

Чтобы общее правило въ примѣненіи къ отдѣльнымъ частнымъ

случаямъ привело дѣйствительно къ осуществленію этой цѣли, ради которой законъ изданъ, необходимо сообразить законъ со всѣмъ пестрымъ разнообразіемъ возможныхъ въ дѣйствительности случаевъ. А это предполагаетъ въ законодателѣ такой запасъ разноroднаго знанія, какого не можетъ вмѣстить одинъ человѣкъ.

Къ тому же законодательныя постановленія не дѣйствуютъ обособленно, каждое само по себѣ, а сплетаются, напротивъ, въ одну цѣлостную систему, такъ что значеніе и сила каждаго отдѣльнаго постановленія опредѣляются не однимъ только его собственнымъ содержаніемъ, но и соотношеніемъ его къ другимъ, одновременно съ нимъ дѣйствующимъ постановленіямъ, отъ чего значеніе его можетъ весьма существенно измѣниться.

По всему этому дѣло законодательства представляетъ большія трудности и требуетъ участія многихъ и разнородныхъ лицъ, хорошо знакомыхъ съ существующимъ правопорядкомъ и съ бытовыми условіями. И въ самомъ дѣлѣ, нѣтъ государства, гдѣ бы функція эта осуществлялась при участіи одного только лица. Вездѣ въ ней участвуютъ многіе, такъ или иначе образующіе изъ себя одно или нѣсколько собраній. Но этимъ и ограничивается сходство. Устройство, составъ, условія дѣятельности законодательныхъ собраній зависятъ отъ разнообразныхъ историческихъ, политическихъ, бытовыхъ условій, отъ формы правленія, отъ распредѣленія политическихъ правъ, отъ степени общественнаго развитія и потому представляютъ весьма существенныя различія.

Обращаясь прежде всего къ составу законодательныхъ собраній, мы находимъ здѣсь три главныхъ различія. Къ обсужденію законодательныхъ вопросовъ могутъ быть призваны всѣ полноправные граждане, составляющіе непосредственное народное собраніе. Таковы, напр., аѳинская экклезія, римскія комиціи, русское вѣче, швейцарскіе ландесгемейнды.

Можетъ быть и такъ, что, вмѣсто всего народа, призвано къ этому дѣлу только опредѣленное число представителей или отдѣльныхъ сословій, или всего народа и притомъ или по избранію, или по личному праву, обусловленному происхожденіемъ или владѣніемъ опредѣленнаго рода имуществомъ. Такимъ образомъ, представительныя законодательныя собранія сами принимаютъ различныя видоизмѣненія. Они могутъ быть основаны на выборахъ или на личномъ правѣ, на сословномъ представительствѣ и на представительствѣ народномъ.

Наконецъ, въ монархіяхъ бываетъ, что къ участію въ законодательствѣ призывается не весь народъ и не его представители, а просто лица, пользующіяся довѣріемъ монарха.

Степени участія собраній въ законодательствѣ бываютъ также троякія. Участіе ихъ можетъ быть ограничено только обсужденіемъ предлагаемыхъ имъ вопросовъ, безъ права самимъ возбуждать новые законодательные вопросы и безъ права измѣнять въ частностяхъ предложенный проектъ. Въ такомъ случаѣ собраніе можетъ давать только категорическіе отвѣты на предложенный къ обсужденію вопросъ: да или нѣтъ, безъ какихъ-либо оговорокъ. Это низшая степень участія въ законодательствѣ.

Средняя степень есть то, когда къ праву принять или отвергнуть предложенный проектъ въ цѣлости присоединяется право предлагать къ нему частныя поправки.

Наконецъ, высшая степень участія въ законодательствѣ соединяется съ правомъ самостоятельнаго законодательнаго почина или иниціативы. Право это можетъ быть предоставлено собранію или такъ, что каждый отдѣльный членъ можетъ воспользоваться имъ, или болѣе ограниченно, подъ условіемъ возбужденія вопроса непремѣнно двумя или нѣсколькими членами.

Право почина, предоставленное собранію, можетъ быть исключительнымъ, когда никто, кромѣ членовъ собранія, не имѣетъ его. Такъ поставлено это дѣло въ Англіи и Сѣверной Америкѣ. Но оно можетъ быть также предоставлено, на ряду съ собраніемъ, и монарху, въ республикахъ—правительству и народу. Въ монархіяхъ иногда право законодательнаго почина исключительно предоставляется монарху. Въ республикахъ право почина всегда имѣетъ и представительное собраніе.

По значенію ихъ голоса законодательныя собранія различаются на совѣщательныя и рѣшительныя. Если собранію принадлежитъ совѣщательный лишь голосъ, оно только высказываетъ мнѣніе одно единогласное или нѣсколько большинства и оставшихся въ меньшинствѣ по каждому вопросу, а рѣшеніе вопроса предоставляется свободному усмотрѣнію монарха или народа. Собраніе съ рѣшительнымъ голосомъ постановляетъ всегда одно рѣшеніе по большинству, и въ случаѣ отрицательнаго рѣшенія предположенный законъ не можетъ быть никѣмъ изданъ.

Это различіе совѣщательныхъ и рѣшительныхъ собраній находится въ извѣстномъ соотношеніи съ ихъ составомъ. Непосредственныя народныя собранія имѣютъ всегда рѣшительный голосъ. Собранія, составляемыя по личному довѣрію монарха—всегда совѣщательныя. Представительныя же собранія бываютъ какъ рѣшительными, такъ и совѣщательными, и притомъ, какъ въ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ.

На возможность совѣщательныхъ представительныхъ собра-

ній и въ республикахъ до сихъ поръ не обращали вниманія въ литературѣ. Эта форма законодательныхъ собраній совершенно новая, сложившаяся лишь въ самое послѣднее время въ швейцарскихъ кантонахъ, установившихъ народное голосованіе законопроектовъ, принятыхъ представительнымъ собраніемъ—и народный законодательный починъ. И притомъ совѣщательный характеръ не былъ тамъ приданъ представительнымъ собраніямъ намѣренно, а явился какъ необходимое, хотя, можетъ быть, и неожиданное, послѣдствіе установленія въ законодательныхъ дѣлахъ народнаго почина и голосованія.

Такъ, напримѣръ, въ Женевѣ по закону 6-го іюня 1891 г. каждые 2.500 избирателей могутъ въ мотивированной петиціи, обращенной къ представительному собранію (Большому Совѣту), предлагать проектъ законовъ или требовать составленія закона по опредѣленному предмету, а также отмѣну или измѣненія существующихъ законовъ. Большой Совѣтъ обязанъ войти въ разсмотрѣніе дѣла и постановить рѣшеніе не позже 6 мѣсяцевъ со времени прочтенія петиціи въ публичномъ засѣданіи. Каково бы ни было рѣшеніе Совѣта, положительное или отрицательное, оно подвергается не позже 14 дней народному голосованію; въ случаѣ отрицательнаго рѣшенія вмѣстѣ съ рѣшеніемъ Совѣта предлагается народу и внесенный въ него $2^1/_2$ тысячами избирателей проектъ и составляющій собственно предметъ голосованія. Окончательное рѣшеніе вопроса зависитъ отъ исхода народнаго голосованія—выскажется ли большинство голосующихъ вмѣстѣ съ Совѣтомъ противъ или за него.

Въ Бернѣ, по конституціи 4-го іюня 1893 года, законодательный починъ можетъ быть осуществляемъ каждыми 12.000 гражданъ. Предложеніе можетъ быть сдѣлано въ общей формѣ или въ видѣ выработаннаго проекта. При общемъ починѣ, если Большой Совѣтъ согласенъ, онъ составляетъ и издаетъ законъ; если же не согласенъ—вопросъ рѣшается народнымъ голосованіемъ. Если представленъ выработанный проектъ и Совѣтъ его одобряетъ—проектъ становится закономъ.

Въ Цугѣ, по конституціи 31-го января 1891 г., каждые 800 избирателей могутъ возбудить законодательный вопросъ. Онъ долженъ быть обсужденъ кантональнымъ совѣтомъ въ шестимѣсячный срокъ. Если совѣтъ окажется противъ народнаго предложенія, вопросъ рѣшается народнымъ голосованіемъ, при чемъ совѣтъ можетъ предложить на голосованіе и имъ самимъ составленный противупроектъ.

Этихъ примѣровъ достаточно для доказательства чисто совѣ-

щательнаго характера функцій представительнаго собранія при такомъ правѣ народнаго почина. Опредѣленное закономъ число гражданъ возбуждаетъ законодательный вопросъ, представительное собраніе его обсуждаетъ, но къ какому бы заключенію оно ни пришло, рѣшеніе вопроса всецѣло и исключительно зависитъ отъ исхода народнаго голосованія проекта, возникшаго изъ народнаго почина. Принятый народомъ проектъ станетъ закономъ, хотя бы представительное собраніе единогласно высказалось противъ него. Очевидно, заключеніе собранія въ такихъ случаяхъ имѣетъ значеніе лишь мнѣнія, совѣта, ни для кого не обязательнаго.

Рѣшительный голосъ представительныхъ собраній можетъ быть или безусловнымъ, или условнымъ. Я называю безусловно рѣшительнымъ голосъ собранія, когда всякое его рѣшеніе, положительное и отрицательное, окончательно рѣшаетъ законодательный вопросъ, когда безъ принятія законопроекта большинствомъ собранія онъ не можетъ получить силу закона, и когда вмѣстѣ съ этимъ одного такого принятія достаточно для приданія проекту силы закона. Но бываетъ и такъ, что безусловную силу получаютъ только отрицательныя рѣшенія. Отвергнутый собраніемъ законопроектъ уже не можетъ стать закономъ, но принятый собраніемъ проектъ можетъ и не получить все-таки силы закона, если въ монархіи—монархъ, въ республикѣ—народъ или правительство этому воспротивятся, откажутъ въ его утвержденіи, противопоставятъ рѣшенію собранія свое veto, свой запретъ.

Въ монархіяхъ это такъ наз. право veto принадлежитъ монарху и обыкновенно имѣетъ безусловное значеніе, такъ что при отказѣ монарха утвердить законопроектъ, принятый собраніемъ, онъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ стать закономъ. Но существуютъ изъ этого правила и исключенія. Въ Норвегіи король имѣетъ только т.-наз. суспензивное, а не абсолютное вето. Если три стортинга, послѣ двухъ послѣдовательныхъ выборовъ, примутъ какой-либо законопроектъ, онъ получаетъ силу закона независимо отъ королевскаго утвержденія. Во время существованія Бразильской имперіи императоръ тамъ пользовался также только суспензивнымъ вето. Кромѣ того, слѣдуетъ указать, что въ Англіи прежде принадлежавшее королямъ абсолютное вето отмѣнено, дерогировано конституціоннымъ обычаемъ, сложившимся съ начала прошлаго столѣтія.

Въ республикахъ остановить превращеніе въ законъ законопроекта, принятаго собраніемъ, можетъ или народъ—отвергнувъ его на голосованіи, или правительство. Право утвержденія народнымъ голосованіемъ имѣетъ всегда абсолютный характеръ.

Отвергнутый голосованіемъ проектъ ни при какихъ условіяхъ не можетъ стать закономъ.

Различіе тутъ существуетъ въ другомъ отношеніи. Осуществленіе монархомъ абсолютнаго права утвержденія законопроектовъ всегда имѣетъ обязательный характеръ. Безъ утвержденія монархомъ законопроектъ не можетъ получить силы закона, хотя и былъ принятъ народнымъ голосованіемъ.

Народное голосованіе законопроектовъ не всегда установляется обязательно; оно можетъ быть и факультативнымъ, когда оно производится лишь подъ условіемъ заявленія о томъ въ опредѣленный срокъ требованія со стороны опредѣленнаго числа гражданъ. Въ такомъ случаѣ проектъ можетъ стать закономъ съ молчаливаго одобренія народа, не требующаго голосованія.

Народное голосованіе обыкновенныхъ законовъ примѣнялось и примѣняется только въ республикахъ. Народное голосованіе конституціонныхъ законовъ примѣнялось, какъ мы уже знаемъ, во время первой и второй имперіи во Франціи. Кромѣ того, во время послѣдняго пересмотра бельгійской конституціи въ 1893 г. былъ поднятъ вопросъ о введеніи т. наз. королевскаго референдума: народнаго голосованія законопроектовъ по иниціативѣ короля и, главнымъ образомъ, въ случаѣ столкновенія его съ палатами или палатъ между собой. Но предложеніе это не было осуществлено.

Республиканскія правительства пользуются всегда только суспензивнымъ вето, и притомъ подобное право встрѣчается только при единоличной формѣ правительства. Тамъ, гдѣ главой республиканскаго правительства является коллегія, она не имѣетъ вовсе права вето.

Во Франціи президентъ республики въ теченіе мѣсяца послѣ принятія законопроекта собраніемъ можетъ возвратить его для вторичнаго обсужденія. Если проектъ снова будетъ принятъ собраніемъ безъ измѣненій, онъ получаетъ непосредственно силу закона. Тѣмъ же правомъ въ теченіе десяти только дней пользуется президентъ Мексиканской республики. Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки и Аргентинской республикѣ въ теченіе того же срока президентъ можетъ возвратить проектъ для вторичнаго голосованія, но проектъ получаетъ силу закона только подъ условіемъ принятія его большинствомъ и не менѣе $^2/_3$ въ каждой палатѣ. Въ бразильской конституціи 1891 г. установлены тѣ же правила, но вмѣстѣ съ тѣмъ за президентомъ прямо признается право санкціи законопроектовъ.

Только представительныхъ собраній бываетъ нѣсколько. Со-

словные сеймы слагались изъ столькихъ палатъ, сколько было свободныхъ сословій,—обыкновенно изъ трехъ, а тамъ, гдѣ было многочисленное свободное крестьянство—изъ четырехъ. Такой четырехпалатный сеймъ сохранился въ настоящее время только въ одной Финляндіи.

По примѣру англійскаго парламента, послужившаго прототипомъ устройства всѣхъ современныхъ представительныхъ учрежденій, въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ преобладаетъ двухпалатная система. Только въ Греціи, Сербіи, Болгаріи, мелкихъ германскихъ государствахъ [1]) и Коста-Рикѣ имѣется одна палата. Основанія предпочтенія двухпалатной организаціи довольно разнообразны. Прежде всего существованіе двухъ палатъ обезпечиваетъ болѣе обстоятельное обсужденіе законопроектовъ, такъ какъ недосмотръ, ошибки, односторонность одной палаты парализуются обязательнымъ вторичнымъ разсмотрѣніемъ проекта другой палатой. Обсужденіе законодательныхъ вопросовъ двумя палатами предупреждаетъ возможность случайныхъ рѣшеній, состоявшихся вслѣдствіе случайно образовавшагося при неполной наличности депутатовъ большинства, вслѣдствіе минутнаго увлеченія краснорѣчивою рѣчью, вслѣдствіе впечатлѣнія какихъ-нибудь особенныхъ событій и т. п. Если въ одной изъ палатъ получится такое случайное рѣшеніе, это тѣмъ самымъ побудитъ другую палату отнестись къ вопросу внимательнѣе и спокойнѣе. Требованіе, чтобы законопроектъ былъ принятъ согласнымъ рѣшеніемъ обѣихъ палатъ, ослабляетъ исключительное значеніе большинства. Тутъ рѣшеніе вопросовъ не сводится къ простому механическому счету голосовъ, такъ какъ требуется соглашеніе двухъ самостоятельныхъ и разнородныхъ по составу коллегій. При двухъ палатахъ устраняется рѣзкое противоположеніе правительства и народнаго представительства, такъ какъ одна изъ палатъ естественно является посредникомъ въ столкновеніяхъ другой палаты съ правительствомъ. Раздѣленіе парламента на двѣ палаты составляетъ необходимый противовѣсъ неограниченности законодательной власти, какъ высшей въ государствѣ. Раздвоенная, она въ самой себѣ будетъ заключать сдержку, ограниченіе, котораго не находитъ извнѣ. Наконецъ, существованіе двухъ палатъ даетъ возможность представительному собранію полнѣе и вѣрнѣе отразить въ себѣ все разнообразіе интересовъ, составляющихъ содержаніе общественной жизни. Разнообразныя системы представительства всѣ имѣютъ свои недостатки,

[1]) Т.-е. кромѣ Пруссіи, Баваріи, Вюртемберга, Бадена, Саксоніи, Гессена.

всѣ представляютъ нѣкоторую искусственность, ставятъ результатъ выборовъ хотя отчасти въ зависимость отъ чисто-техническихъ условій выборной организаціи [1]). А двѣ палаты даютъ возможность совмѣстнаго примѣненія различныхъ системъ представительства, недостатки которыхъ могутъ быть, такимъ образомъ, взаимно уравновѣшены и парализованы.

Изъ двухъ палатъ одна, болѣе многочисленная, ближе стоящая къ народу, болѣе демократическая по составу, обыкновенно называется нижней или второй, другая — первой или верхней. Оффиціальныя названія палатъ довольно разнообразны. Нижняя палата Англіи именуется палатой общинъ, во Франціи—палатой депутатовъ, въ Сѣверной Америкѣ — палатой представителей, въ Норвегіи—одельстингъ и т. д. Верхняя палата носитъ названіе палаты пэровъ, палаты господъ, сената, лагтинга.

Нижняя палата вездѣ составляется изъ выборныхъ представителей. Верхнія же палаты имѣютъ самую разнообразную организацію. Наименьшую самостоятельность и обособленность представляетъ норвежскій лагтингъ, избираемый общею совокупностью выборныхъ представителей, стортингомъ, изъ своей среды въ количествѣ одной четвертой всѣхъ членовъ стортинга. При подобной организаціи верхней палаты могутъ получиться лишь тѣ выгоды, которыя обусловлены просто фактомъ существованія двухъ палатъ, а не разнородностью ихъ состава. Въ Бельгіи, Голландіи, Швеціи и во всѣхъ республикахъ верхняя палата состоитъ, такъ же, какъ и нижняя, вся изъ выборныхъ членовъ, но только избираемыхъ особеннымъ порядкомъ. Въ Бельгіи эта особенность ограничивается только болѣе высокими условіями избираемости по возрасту и платежу налоговъ и бо́льшею, именно двойною, продолжительностью полномочій сенаторовъ сравнительно съ депутатами. Въ Голландіи и Швеціи, кромѣ болѣе высокихъ условій избираемости, самое избраніе совершается не непосредственно народомъ, а провинціальными собраніями. Во Франціи избраніе сенаторовъ предоставлено особымъ коллегіямъ изъ представителей мѣстныхъ совѣтовъ [2]). Въ Италіи сенатъ составляется весь изъ пожизненныхъ членовъ по назначенію короля. Во всѣхъ другихъ государствахъ Европы составъ верхней палаты смѣшанный, кромѣ Англіи [3]); наслѣдственные члены имѣются въ верхнихъ палатахъ германскихъ государствъ, Австріи, Венгріи, Испаніи. Къ нимъ присоединяются еще члены ex officio, по королевскому по-

[1]) Смотри томъ I, § 42.
[2]) Смотри томъ I, стр. 129.
[3]) Смотри томъ I, стр. 138.

жизненному назначенію, и выборные. Въ Португаліи верхняя палата состоитъ изъ пожизненныхъ членовъ по королевскому назначенію, членовъ ex officio и выборныхъ. Въ Даніи—только изъ пожизненныхъ по королевскому назначенію и выборныхъ.

Обѣ палаты, верхняя и нижняя, обыкновенно имѣютъ одинаковое участіе въ обсужденіи законодательныхъ вопросовъ. Только въ Норвегіи и Голландіи право законодательнаго почина ограничено одной нижней палатой. Въ другихъ государствахъ лишь относительно финансовыхъ биллей установлено, что они должны получать свое начало въ нижней палатѣ.

§ 7. Образованіе Государственнаго Совѣта [1]).

Органомъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи его законодательныхъ функцій, является у насъ государственный совѣтъ, совѣщательное учрежденіе, составленное всецѣло изъ членовъ, назначенныхъ монархомъ на неопредѣленный срокъ.

Мысль о необходимости особаго органа для законодательной функціи впервые нашла у насъ себѣ выраженіе въ проектѣ графа Панина 28 дек. 1762 г. объ учрежденіи Императорскаго Совѣта [2]), какъ „верховное мѣсто лежисляціи или законоданія, изъ котораго, яко отъ единаго государя и изъ единаго мѣста истекать будетъ собственное монаршее изволеніе, все оживотворяющее“. Впрочемъ въ самомъ проектѣ Панина эта мысль была проведена недостаточно послѣдовательно, и къ тому же проектъ его не получилъ осуществленія. Учрежденный позднѣе Екатериною II, именно въ 1768 году, совѣтъ вовсе не предназначался для законодательной дѣятельности. Онъ былъ образованъ по случаю объявленія Турціей войны Россіи для соображенія дѣлъ, относящихся къ веденію войны. Но затѣмъ онъ сохранялся во все царствованіе Екатерины II, и иногда въ него вносились и важнѣйшіе законодательные проекты.

Въ царствованіе Павла I былъ учрежденъ Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ и существовалъ въ теченіе всего его царствованія и первую недѣлю новаго царствованія Императора Александра Павловича.

---

[1]) Даневскій. Исторія Госуд. Совѣта, 1859. Щегловъ. Государственный Совѣтъ въ Россіи. I. 1892.

[2]) Проектъ напечатанъ у Даневскаго. Исторія Госуд. Совѣта, 1859. Приложенія, стр. 11 и въ сборникѣ Р. И. О., т. VII, 1871, стр. 200. Чечулинъ. Проектъ Импер. Совѣта. Ж. М. Н. Пр. 1894 г., № 3. Соловьевъ. Исторія Россіи, т. XX.

Но уже 20 марта 1801 года данъ былъ Сенату указъ о закрытіи этого Совѣта такого содержанія: „Находя, что учрежденный при Дворѣ Нашемъ Совѣтъ въ началѣ своемъ составленъ только на время случившейся войны и въ послѣдствіи, бывъ рѣдко занимаемъ предметами существенными, доселѣ носилъ одно имя Государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя, Мы признали за благо его упразднить, повелѣвая членамъ остаться при тѣхъ должностяхъ и мѣстахъ, гдѣ они по званію каждаго состоятъ, и предоставляя Себѣ для уваженія Государственныхъ дѣлъ и постановленій учредить Совѣтъ на особенныхъ правилахъ, о составѣ коего не оставимъ Мы, въ свое время, объявить Нашу волю Сенату". Такъ же, какъ этотъ указъ, осуждаютъ его и составители тома II Арх. Госуд. Сов., содержащаго въ себѣ журналы Павловскаго Совѣта, и даже опредѣленнѣе утверждая, будто бы преобладающимъ его занятіемъ были цензурныя дѣла. Но такъ какъ они расположили журналы Совѣта не въ исторической ихъ послѣдовательности, а по предметамъ обсужденія, то уже изъ разсмотрѣнія одного лишь оглавленія можно убѣдиться въ ошибочности ихъ утвержденія, которое они, притомъ, заканчиваютъ замѣчаніемъ, будто бы, въ самомъ концѣ царствованія дѣла цензурныя составляли почти исключительный составъ. Но эти утвержденія опровергаются уже самымъ оглавленіемъ II тома, такъ какъ видно, что цензурныя дѣла изъ общаго числа столбцовъ 865, составляющихъ этотъ томъ, вовсе не больше половины, а только немного больше $^1/_{10}$ всего числа столбцовъ—всего лишь 88 столбцовъ.

Что же касается „самаго конца царствованія Павла", то такой конецъ составляютъ январь, февраль и первые 11 дней марта 1801 г., и, хотя въ это время продолжались засѣданія Совѣта, ни одного цензурнаго дѣла въ началѣ 1801 г. Совѣтъ не обсуждалъ.

Ознакомившись же не съ однимъ оглавленіемъ, но и съ самымъ содержаніемъ II тома Арх. Гос. Сов., увидимъ, что Совѣтъ этотъ нерѣдко занимался очень существенными вопросами, имѣвшими большое вліяніе на условія общественной жизни; таковы, напримѣръ, проекты: уравненія внутренняго достоинства мѣдной монеты съ торговой цѣной мѣди, какъ металла; проектъ замѣны натуральной хлѣбной подати по причинѣ большихъ ея неудобствъ—медленности ея пріема и дороговизны ея привозки, дѣлавшихъ ее очень отяготительной для плательщиковъ—денежной прибавкой къ подушной подати; дѣла о казенныхъ лѣсахъ; проектъ разработки Боровичскаго каменнаго угля; проекты объ умноженіи

разныхъ рудъ; проектъ учрежденія Россійско-Американской компаніи; проекты увеличенія государственныхъ доходовъ—Бекеля, Вольвицина, Гростопфа, Перкина, Грозина, Гардена, Ефимова; проекты о торговлѣ съ Хивой и Китаемъ; дѣло о присоединеніи къ Россіи Грузіи по просьбѣ самихъ грузинцевъ; проектъ скорѣйшаго заселенія между Байкаломъ, рѣкою Верхнею Ангарою, Нерчинскомъ и Кяхтою, и такихъ важныхъ дѣлъ вносилось множество.

Указъ сенату объ учрежденіи новаго Совѣта „Непремѣннаго“ данъ сенату только 30 марта 1801 г. и содержитъ только перечисленіе личнаго состава новаго Совѣта.

Но государь такъ торопился услышать голосъ Совѣта въ новомъ составѣ, что за четыре дня до указа сенату объ его учрежденіи созвалъ собраніе Совѣта въ новомъ составѣ: изъ фельдмаршала графа Ник. Ив. Салтыкова, изъ полныхъ генераловъ (т.-е. 2 кл.), графа Зубова, вице-президента военной коллегіи Ламба, вице-президента адмиралтействъ-коллегіи адмирала Кошелева, вице-канцлера князя Куракина, генералъ-прокурора Беклешова, государственнаго казначея Васильева, С.-Петербургскаго военн. губерн. графа Палена, князя Лопухина, министра коммерціи князя Гагарина и тайнаго совѣтника Дм. Прокоф. Трощинскаго для обсужденія 8 проектовъ; о возстановленіи Дворянской Грамоты; грамоты Городового Положенія; о прощеніи находящихся подъ судомъ, кромѣ важныхъ преступленій, смертоубійства, разбоя и лихоимства, объ уничтоженіи Тайной канцеляріи; указа, изъявляющаго милость народу; указа адмиралтействъ-коллегіи и лѣсному департаменту и проекта Наказа Новому Совѣту. Наказъ этотъ былъ утвержденъ только 5 апрѣля, и въ заголовкѣ его нѣтъ никакого эпитета къ слову „Совѣтъ“, онъ озаглавленъ просто „Наказъ Совѣту“. Въ приложенной же къ Наказу формѣ присяги его членовъ онъ именуется не „Непремѣннымъ Совѣтомъ“, какъ въ указѣ сенату, а „Государственнымъ Совѣтомъ“, и именно *такое* именованіе существовало въ дѣйствительности. Онъ не былъ сообщенъ сенату для обнародованія и потому не напечатанъ въ Первомъ Полн. Собр. Законовъ, а только въ томѣ III Арх. Госуд. Совѣта. Первыхъ же томовъ этого изданія теперь уже нѣтъ въ продажѣ, почему я считаю нужнымъ привести его цѣликомъ, такъ какъ онъ очень своеобразенъ.

Наказъ Совѣту 5 апрѣля 1801 года.

I. Опредѣленіе Совѣта, составъ и предѣлы его.

Совѣтъ есть мѣсто, учреждаемое при Насъ для разсужденія и уваженія дѣлъ Государственныхъ.

Сообразно важности его предустановленія составляется онъ изъ особъ довѣренностію Нашею и общею почтенной: число ихъ не ограничивается и зависитъ отъ Нашего усмотрѣнія.

Совѣтъ учреждается при Насъ, слѣдовательно, не имѣетъ никакого дѣйствія внѣшняго, не входитъ ни въ какія распоряженія по части исполнительной, и силы другой въ Государствѣ не имѣетъ, кромѣ силы соображенія. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не издаетъ. Поручаемое ему отъ Насъ дѣло относится только къ части законодательной; исполнительная же предоставляется Сенату и мѣстамъ подвластнымъ.

II. Предметъ разсужденій Совѣта.

Все, что относится до Государственныхъ постановленій временныхъ или коренныхъ и непреложныхъ, составляетъ предметъ разсужденій Совѣта.

Временныя Государственныя постановленія суть тѣ, кои опредѣляютъ какое-либо обстоятельство Государственное, по существу своему перемѣнѣ подлежащее, какъ, напримѣръ: воспрещеніе или разрѣшеніе извѣстнаго рода торговли, наложеніе пошлины, установленіе тарифа, разныя учрежденія по строительной части и проч. Сюда же принадлежатъ всѣ трактаты и постановленія, съ иностранными державами заключаемые.

Коренныя и непреложныя Государственныя постановленія тѣ, коихъ предметы суть постоянные и непремѣнные, которые объемлютъ въ себѣ всѣ времена и узаконяютъ на вѣка. Таковы суть: грамота дворянству, городовое положеніе, особенныя привилегіи городамъ и мѣстамъ навсегда даруемыя, общіе гражданскіе законы и тому подобныя установленія.

Поелику сіи послѣднія установленія составляютъ главное непремѣняемое и незыблемое основаніе всѣхъ законовъ Имперіи, то и нужно отличить ихъ отъ первыхъ яко преходящихъ и перемѣнѣ подверженныхъ.

Для сего составляются въ Совѣтѣ двѣ книги, изъ коихъ въ первой подъ названіямъ Главныхъ Государственныхъ постановленій вносятся всѣ постановленія коренныя и непремѣнныя, во второй подъ названіемъ Государственныхъ временныхъ учрежденій вносятся всѣ установленія, на извѣстное время, случай или обстоятельство простирающіяся.

Первая книга утверждается великою Государственною печатью съ соотвѣтствующею скрѣпою и подписаніемъ.

Вѣрность второй охраняется обыкновенной скрѣпою и печатью Совѣта.

Никакое постановленіе въ книгу не можетъ быть вписано, не бывъ утверждено Высочайшею Властью.

Всякое постановленіе, утвержденное Высочайшею Властью, хотя бы оно и мимо Совѣта было издано, вносится въ книгу Совѣта, къ коей по существу своему оно принадлежитъ.

III. Канцелярія Совѣта.

Канцелярія Совѣта дѣлится на четыре части: 1) иностранная и коммерческая; 2) военныхъ дѣлъ, сухопутныхъ и морскихъ, со всѣми ихъ отдѣленіями; 3) гражданская и духовная, и 4) Государственнаго хозяйства: сюда принадлежатъ дѣла о доходахъ и расходахъ, иностранныхъ и внутреннихъ займахъ и банкахъ, о строеніяхъ городовъ, дорогъ, водяныхъ коммуникацій, о заводахъ, фабрикахъ, ремеслахъ, земледѣліи, усовершеніи его и выгодахъ.

Въ каждой части быть одному экспедитору или управляющему съ нужнымъ числомъ письмоводителей по выбору ихъ. Надъ канцеляріей начальствуетъ одинъ изъ членовъ Совѣта; вслѣдствіе чего и назначаемъ Мы находящагося при насъ тайнаго совѣтника Трощинскаго, который какъ протоколы Совѣта къ утвержденію, такъ и указы по онымъ заготовляемые къ подписанію Намъ подноситъ.

Ему предоставляется составить штатъ канцеляріи; а къ опредѣленію въ экспедиторы Совѣтъ изберетъ кандидатовъ и Намъ представитъ.

IV. Порядокъ производства дѣлъ.

Дѣла вступаютъ въ Совѣтъ: 1) по повелѣніямъ Нашимъ; 2) по предложеніямъ членовъ Совѣта; 3) всякій членъ Совѣта можетъ предложить на уваженіе его всякаго рода дѣло для постановленія лучшаго, для пресѣченія какого-либо зла или для отвращенія злоупотребленія.

Всякое дѣло, разсматриваемое въ Совѣтѣ, должно быть надлежащимъ образомъ приготовлено, нужными свѣдѣніями пополнено и въ ясность приведено въ той части канцеляріи, къ которой оно принадлежитъ, подъ общимъ руководствомъ члена, начальствующаго надъ оною.

Дѣла изъ Совѣта вносятся на утвержденіе Намъ, когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены. Неимѣющія сего уваженія остаются безъ дѣйствія.

Когда дѣло уважено большинствомъ голосовъ, тогда сочиняется протоколъ и съ прописаніемъ различныхъ мнѣній подносится Намъ; указы Наши, вслѣдствіе сихъ протоколовъ выходящіе, предъявляются въ Совѣтѣ, записываются въ свою книгу и отсылаются по надписи ихъ къ исполненію.

Когда Совѣтъ найдетъ нужнымъ привести въ ясность коренныя постановленія извѣстной части Государственнаго управленія, не прерывая прочихъ своихъ упражненій, онъ можетъ представить Намъ о составленіи особенной для сего коммиссіи на извѣстныхъ правилахъ, и когда учрежденіе оной утвердится, Совѣтъ будетъ разсматривать дѣла ея и вносить къ Намъ въ предписанномъ порядкѣ. Сюда войдетъ коммиссія о Сводѣ Законовъ, о распоряженіи войскъ, и прочія какія впослѣдствіи учредить будетъ нужнымъ.

Совѣтъ, устроивъ внутренній свой порядокъ, имѣетъ потребовать отъ всѣхъ департаментовъ подробныхъ свѣдѣній, въ какомъ оные находятся теперь положеніи, дабы, снабдивъ себя, удобнѣе было дѣлать всякія соображенія и вступающія дѣла лучше уважить.

По собраніи сихъ свѣдѣній не оставитъ Совѣтъ, сообразивъ настоящее каждой положеніе съ начальнымъ постановленіемъ, привесть въ ясность все, что противно оному въ послѣдствіи времени допущено или установлено, и положить удобнѣйшія и легчайшія средства къ поправленію или усовершенію.

По всѣмъ вышесказаннымъ обязанностямъ Совѣтъ имѣетъ собираться по два раза въ недѣлю: по понедѣльникамъ и четвергамъ, а буде нужда востребуетъ, то и во всякое время по приглашенію.

V. Начальныя правила Совѣта.

I. Всѣ положенія въ Наказѣ о составѣ новаго проекта положенія вселюбезнѣйшею Бабкою Нашею начертанныя признаемъ Мы основаніемъ лучшаго законоположенія и не только, какъ великія политическія предположенія, но какъ истинны любезны сердцу Нашему. Мы желаемъ, чтобы Совѣтъ Нашъ въ разсужденіяхъ его проникнутъ былъ тою же благотворительною силою и во всѣхъ его движеніяхъ воодушевленъ былъ тѣмъ же дѣломъ любви къ человѣчеству и всеобщему порядку.

II. Мы желаемъ, чтобъ Совѣтъ никогда не выпускалъ изъ виду высокаго своего предустановленія, которое состоитъ въ томъ, чтобы, дѣйствуя по точной силѣ присяги, соединеніемъ Государственныхъ познаній и отечественныхъ расположеній постановить силу и блаженство Имперіи Всероссійской на незыблемомъ основаніи закона.

III. Оградивъ два первыя состоянія подданныхъ нашихъ непоколебимыми правами и преимуществами, Мы призываемъ Совѣтъ къ уваженію послѣдняго изъ нихъ [1]), по существеннымъ пользамъ своимъ, по многочисленности его, по первымъ источникамъ силы и богатства государственнаго, толико уваженія достойнаго. Мы призываемъ Совѣтъ во всѣхъ разсужденіяхъ, гдѣ состояніе сіе на уваженіе войти можетъ, изыскивать къ его облегченію, къ умноженію способовъ его промышленности, къ соразмѣренію пріобрѣтеній его съ налагаемыми на него повинностями, наконецъ къ размноженію его или ународованію по пространству Имперіи толико нужному и по общему понятію истинную силу и могущество всѣхъ державъ земныхъ составляющему.

IV. Мы призываемъ Совѣтъ въ разсужденіяхъ его о внѣшнихъ дѣлахъ имѣть непрестанно въ виду удержаніе политическаго достоинства Имперіи, которое опредѣляется пространствомъ государства, его населеніемъ, физическими богатствами, свойствомъ жителей и войскъ, сосѣдственностью, степенемъ народнаго просвѣщенія, наконецъ, самимъ временемъ и обстоятельствами прочихъ государствъ.

V. Мы призываемъ Совѣтъ въ разсужденіяхъ его о внутреннемъ гражданскомъ устройствѣ имѣть въ виду, чтобы разными постановленіями вдохнуть духъ жизни и бодрости во всѣ нижнія состоянія людей, обращая покровительство закона на земледѣліе, мануфактуры, промысла, ремесла, на внутреннюю и внѣшнюю торговлю, яко первые источники силы государственной.

VI. Законъ безъ нравовъ не можетъ имѣть другого дѣйствія, кромѣ принужденнаго, насильственнаго и потому всегда слабаго.—Нравы же укореняются и превращаются въ общее народное свойство просвѣщеніемъ большей части гражданъ; но какъ есть просвѣщеніе истинное и просвѣщеніе ложное, Мы призываемъ Совѣтъ, отличивъ ихъ между собою, постановить твердыя начала къ возрожденію перваго и уклоненію второго.

Положивъ главныя начертанія правилъ, коими Совѣтъ въ разсужденіяхъ своихъ руководствоваться долженъ, не оставимъ Мы по мѣрѣ входящихъ къ намъ дѣлъ и случаевъ доставлять ему замѣчанія къ пополненію оныхъ.

---

[1]) Т.-е. крестьянъ.

Въ прочемъ сердцемъ отверзтымъ къ общему благу и исполненнымъ любви къ отечеству призываемъ мы Бога Всемогущаго, да мудростію Своею святою пріосѣнитъ всѣ начинанія Совѣта, да вседѣйствующею Его благодатію всѣ движенія сего избраннаго сословія будутъ направляемы къ силѣ и блаженству Имперіи, къ истинному утѣшенію Нашему и къ единой славѣ Царя Царствующихъ.

Въ С.-Петербургѣ
апрѣля 5-го 1801 года.

Александръ.

Форма присяги членовъ Государственнаго Совѣта.

Къ этому Наказу приложена слѣдующая форма присяги членовъ Государственнаго Совѣта: Мы нижепоименованные, бывъ призваны къ присутствію въ Государственномъ Совѣтѣ, обѣщаемъ предъ лицемъ всевидящаго Бога и обязуемся всѣми священными клятвами вѣрности и чести исполнять возложенную на насъ должность по крайнему нашему разумѣнію и силѣ, употреблять всѣ свои способности для достиженія великаго намѣренія въ Наказѣ Совѣту данномъ предначертаннаго и на сей конецъ дѣйствуя, какъ по словамъ общей присяги, такъ и сего особаго Наказа, помня единую общую пользу и забывъ всякую частную, сохранять всѣ разсужденія и положенія Совѣта въ надлежащемъ уваженіи и тайнѣ; во увѣреніе чего на семъ листѣ своеручно подпишемся.

Хотя по смыслу даннаго ему Наказа Совѣтъ былъ учрежденъ только для дѣлъ законодательныхъ, но съ самаго начала его дѣятельности на разсмотрѣніе его по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносились и дѣла судебныя, а съ 1804 г. они составляли даже главный предметъ его занятій. Къ тому же очень скоро послѣ учрежденія Непремѣннаго Совѣта былъ возбужденъ вопросъ объ его преобразованіи. Въ неоффиціальномъ комитетѣ [1]), въ засѣданіи 18 ноября 1801 г., графъ Воронцовъ предложилъ всѣ важнѣйшія государственныя дѣла обсуждать въ Совѣтѣ, который бы состоялъ изъ всѣхъ министровъ, и указывалъ, какъ на примѣръ, на Англію; къ нему присоединились и другіе, между прочимъ Новосильцевъ и Строгановъ. Но при этомъ было замѣчено, что въ Англіи всѣ министры руководятся одною и тою же мыслью, однимъ и тѣмъ же политическимъ взглядомъ; напротивъ того, у насъ министры весьма часто несогласны между собой въ своихъ политическихъ воззрѣніяхъ, и потому слѣдуетъ ограничиться тѣмъ, чтобы отнять

[1]) Богдановичъ. Исторія Александра I, т. I, Приложенія, стр. 53, 54, 55, 56.

у министровъ возможность употреблять во зло довѣренность Государя, но, съ другой стороны, надлежитъ избѣгать, чтобы не сочли Государя состоящимъ подъ опекою такого Совѣта, потому что у насъ не довѣряютъ министрамъ, а вѣрятъ только одному Государю. Вслѣдствіе этого предложили, чтобы Трощинскій и Беклешовъ вносили по указанію Государя дѣла въ Совѣтъ, куда являлся бы временемъ и самъ Государь; дѣла же, требующія особенной тайны, предполагалось обсуживать въ особомъ комитетѣ. Государь одобрилъ, казалось, эти мѣры. Въ засѣданіи 10 февраля комитетъ, напротивъ, постановилъ при выборѣ министровъ, составляющихъ Совѣтъ, назначить въ эти должности только такихъ людей, коихъ образъ мыслей былъ бы одинаковъ, дабы они составляли изъ себя какъ бы одно нераздѣльное: въ такомъ случаѣ промахи одного будутъ поставлены въ упрекъ всѣмъ прочимъ, и всѣ министры будутъ отвѣтственны.

Однако, предположенія эти не осуществились. Преобразованіе Совѣта совершилось только 1 января 1810 г., по плану, выработанному уже Сперанскимъ.

Значеніе, какое придавалъ Сперанскій государственному совѣту, выясняется въ его Проектѣ Уложенія государственныхъ законовъ 1809 г. слѣдующими началами: „Три силы движутъ и управляютъ государствомъ: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источникъ сихъ силъ въ народѣ: ибо онѣ не что другое суть, какъ нравственныя и физическія силы людей въ отношеніи ихъ къ общежитію. Но силы сіи въ раздѣленіи ихъ суть силы мертвыя. Онѣ не производятъ ни закона, ни правъ, ни обязанностей. Таково есть состояніе сихъ силъ въ естественномъ положеніи человѣка или въ анархіи. Чтобы сдѣлать ихъ дѣйствующими, надлежало ихъ соединить и привести въ равновѣсіе. Соединенное дѣйствіе сихъ силъ составляетъ державную власть. Отъ троякаго свойства силъ государственныхъ возникаетъ троякій порядокъ ихъ дѣйствія, и, слѣдовательно, три установленія—законодательное, судное и исполнительное. Всѣ сіи установленія соединяются въ державной власти, яко въ первомъ и верховномъ ихъ началѣ. Но какимъ образомъ власть державная должна дѣйствовать на сіи установленія? По разнообразію ихъ, пространству и многосложности ихъ предметовъ нельзя предполагать, чтобы лицо державное, само собою и непосредственно на нихъ дѣйствуя, могло сохранить съ точностью ихъ предѣлы и во всѣхъ случаяхъ сообразить всѣ различныя ихъ отношенія. Посему надлежитъ быть особенному мѣсту, гдѣ бы начальныя ихъ правила и дѣйствія были единообразно соображаемы. Отсюда про-

исходитъ необходимость четвертаго установленія, въ коемъ бы три предыдущія во всѣхъ ихъ отношеніяхъ къ державной власти сливались воедино и въ семъ единствѣ восходили бы къ верховному ея утвержденію". Это четвертое установленіе и есть Государственный Совѣтъ. „Онъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются. Посему, всѣ законы, уставы и учрежденія, въ первыхъ ихъ начертаніяхъ, предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію въ порядкѣ законодательномъ, судномъ и исполнительномъ".

Здѣсь Сперанскій представляетъ себѣ Государственный Совѣтъ, какъ общее сосредоточіе трехъ властей: законодательной, осуществляемой при содѣйствіи государственной думы, судебной—при посредствѣ сената, и исполнительной—чрезъ министровъ.

Этотъ взглядъ отразился и въ первоначальномъ проектѣ образованія Совѣта, гдѣ въ первомъ коренномъ законѣ Совѣта онъ опредѣляется такъ: „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія части законодательной, судной и исполнительной въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются". Но въ послѣдующихъ передѣлкахъ проекта это было измѣнено. Въ одной изъ сохранившихся редакцій проекта [1]) говорилось только о всѣхъ „дѣйствіяхъ части законодательной", и карандашемъ, рукою же Сперанскаго, поправлено: „всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются". Въ третьемъ русскомъ проектѣ сдѣлана Сперанскимъ, карандашемъ, замѣна заключительныхъ словъ: „восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются [2]) словами: „къ Верховной Императорской Власти". Та же редакція придана и во французскомъ проектѣ, написанномъ сплошь рукою Сперанскаго [3]).

Сообразно съ этимъ измѣненіемъ объясняется значеніе Совѣта въ запискѣ Сперанскаго „О необходимости учрежденія Совѣта".

---

[1]) То же дѣло, Арх. Госуд. Сов., л. 54.

[2]) Тамъ же, № 1, 1810, т. I. Дѣло объ учрежд. новаго Совѣта, л. 78. На этомъ проектѣ имѣются также собственноручныя поправки Александра I, но только по другимъ статьямъ.

[3]) Арх. Гос. Сов. № 1, 1810 г., т. I. Дѣло Гос. Сов. общ. собранія. Объ учрежденіи новаго Совѣта, л. 10.

„Порядокъ и единообразіе государственныхъ дѣлъ требуютъ, чтобъ было одно средоточіе для общаго ихъ соображенія. Установленіе его должно быть соразмѣрно пространству дѣлъ и величію Имперіи. Оно должно имѣть публичное существованіе, дабы дѣйствія власти управляющей не казались самопроизвольными.

Въ настоящемъ порядкѣ управленія нѣтъ въ Россіи такового установленія. Сенатъ не можетъ замѣнить его, сенатъ въ самомъ первоначальномъ его учрежденіи, бывъ мѣстомъ верховнаго суда и исполненія, не могъ въ то же время быть и мѣстомъ общаго всѣхъ государственныхъ дѣлъ соображенія. Судъ и исполненіе имѣютъ свои формы и обряды, коихъ не можно приложить къ части законодательной. Какіе уставы и учрежденія были когда-либо соображаемы и составляемы въ сенатѣ? Всѣ учрежденія, всѣ регламенты, всѣ законы Петра I были соображены внѣ онаго, и по изданіи уже ихъ поручены его исполненію. Важнѣйшіе акты царствованія императрицы Екатерины II, грамоты городамъ и дворянству, учрежденія о губерніяхъ, уставы благочинія, всѣ другіе уставы и учрежденія никогда не были препровождаемы въ сенатъ для соображенія, но единственно для исполненія и охраненія силъ ихъ въ дѣлахъ частныхъ. Таковъ былъ истинный разумъ дѣйствій сената до учрежденія министерства; министерство установлено было для того, чтобъ разнымъ частямъ управленія дать болѣе единства и силъ. По расширенію, которое части сіи съ теченіемъ времени получили, сенатъ, учрежденный въ формахъ совершенно судебныхъ, не могъ ихъ обнять во всемъ пространствѣ, ни дать имъ надлежащаго движенія.— Если сенатъ и въ преобразованномъ своемъ устройствѣ тогда, какъ соединялъ онъ въ себѣ судную и исполнительную части, не былъ средоточіемъ законодательныхъ соображеній, то по учрежденіи министерства и по отдѣленіи отъ него большей части дѣлъ исполнительныхъ, онъ еще менѣе могъ занять мѣсто сего установленія.

Совѣтъ въ началѣ своемъ былъ учрежденъ для временныхъ соображеній по обстоятельствамъ военнымъ. При нынѣшнемъ царствованіи получилъ онъ нѣкоторое расширеніе, но образованіе его не окончено. Онъ сталъ мѣстомъ, такъ сказать, произвольнымъ, коего дѣйствія безгласны, не опредѣлительны и относятся большею частью къ дѣламъ текущимъ. Можетъ ли въ настоящемъ составѣ его стать онъ на чредѣ государственныхъ установленій, свойственныхъ Имперіи обширной?

Министерскій комитетъ есть также установленіе, никакихъ

публичныхъ формъ не имѣющее. Въ самомъ разумѣ учрежденія его онъ предустановленъ былъ для соображенія однѣхъ мѣръ исполнительныхъ. Слѣдовательно, никогда не могъ онъ быть средоточіемъ въ порядкѣ законодательномъ.

Изъ сего видно, что ни одно изъ существующихъ нынѣ установленій ни въ существѣ его, ни въ формахъ не представляетъ сего средоточія. Итакъ, важнѣйшая часть государственнаго управленія, соображеніе законовъ, уставовъ и учрежденій, не имѣетъ у насъ никакого постояннаго положенія, и нѣтъ мѣста, гдѣ бы дѣла государственныя постоянно и единообразно были уважаемы.

Между тѣмъ установленіе сіе необходимо. Какимъ образомъ въ государствѣ сильномъ и обширномъ разныя части управленія могутъ идти съ стройностью и успѣхомъ, когда каждая движется по своему направленію, и направленія сіи нигдѣ не приводятся къ единству? Какимъ образомъ надѣяться сего единства, когда главныя отношенія разныхъ частей управленія не опредѣлены и не соображены между собою, когда каждое дѣло по произволу можетъ поступать въ три различныхъ установленія: въ Совѣтъ, Сенатъ и Комитетъ, и ни въ одномъ изъ нихъ не установлено порядка, теченію государственныхъ дѣлъ свойственнаго и единообразнаго? Отсюда происходитъ, что всѣ законы, всѣ учрежденія и мѣры правительства, даже и тѣ самыя, кои соображены были въ установленіяхъ нынѣ существующихъ совокупно со всѣми ихъ членами, имѣютъ у насъ видъ произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ. Отсюда происходитъ та великая несвязность, которая въ законахъ нашихъ и учрежденіяхъ на каждомъ шагу встрѣчается. Всѣ они имѣютъ столько различныхъ свойствъ, сколько было разныхъ лицъ, кои поперемѣнно занимались ихъ составленіемъ. Отсюда происходитъ, что учрежденія наши никогда не имѣли достоинства и важности, свойственной закону. И какимъ образомъ могли они имѣть сію важность, когда начинались по одному личному довѣрію, соображались втайнѣ и издавались безъ всякаго публичнаго и единообразнаго ихъ уваженія? Отсюда происходитъ та великая и горестная удобность, съ коею законы наши всегда были перемѣняемы. Если одно лицо, и часто лицо, дѣйствующее втайнѣ, могло предложить законъ и частнымъ соображеніемъ привести его въ силу, то другое лицо, пользуясь, въ свою очередь, той же степенью довѣрія, могло отмѣнить его и ввести другое учрежденіе. Отсюда происходитъ то всеобщее убѣжденіе, самымъ опытомъ оправданное, что нѣтъ въ Россіи закона постояннаго, и что можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобностямъ.

Отсюда происходитъ и та слабость въ исполненіи закона, на которую столько разъ жалобы были оглашаемы. Каждый исполнитель при первомъ затрудненіи въ законѣ находитъ удобнѣйшимъ предложить его отмѣну, нежели стараться превзойти препятствія. И понеже отмѣны сіи бывали часто и всегда бывали съ тою же удобностью, съ какой и самый законъ у насъ издавался, то и поселилась въ практикѣ нашихъ исполнителей несчастная привычка представлять непрестанно о неудобствахъ, изъ чего и составилась бо̀льшая часть дѣлъ, тяготѣющихъ всѣ департаменты и ввергающихъ внѣшнее управленіе въ непрерывный безпорядокъ. Тщетно власть исполнительная гремѣла подтвержденіями и угрозами. Самыя подтвержденія сіи и угрозы еще болѣе обнаруживали слабость закона.

Изъ всего сего происходятъ слѣдующія истины: 1) что въ настоящемъ порядкѣ управленія нѣтъ установленія для общаго соображенія дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ къ части законодательной; 2) что отъ недостатка сего установленія происходитъ главный безпорядокъ и смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управленія; 3) что твердость и постоянство закона требуютъ такового установленія; 4) что, наконецъ, великія государства движутся установленіями; лица перемѣняются и умираютъ, а духъ установленій живетъ въ теченіе многихъ столѣтій и охраняетъ ихъ основанія.

Манифестъ объ учрежденіи новаго Совѣта былъ данъ 1 января 1810 г., и въ тотъ же день, въ 9 часовъ утра, состоялось въ залѣ Зимняго Дворца первое общее собраніе, открытое рѣчью Государя. Въ ней указывалось, что „Государственный Совѣтъ будетъ составлять средоточіе всѣхъ дѣлъ высшаго управленія, и бытіе его отнынѣ станетъ на чредѣ установленій непремѣнныхъ и къ самому существу Имперіи принадлежащихъ“. Рѣчь заканчивалась пожеланіемъ, „чтобы нѣкогда, въ позднихъ временахъ, когда Меня уже не будетъ, истинные сыны Отечества, ощутивъ пользу сего учрежденія, вспомнили, что оно установлено при Мнѣ и Моимъ желаніемъ блага Россіи“. Затѣмъ былъ прочитанъ манифестъ объ образованіи Совѣта [1]), списокъ его членовъ, наименованіе предсѣдателя, государственнаго секретаря и другихъ членовъ канцеляріи, и въ заключеніе Государь вручилъ предсѣдателю проектъ гражданскаго уложенія и планъ финансовъ. По отбытіи Государя члены подписали присягу. Дѣятельность же собственно Совѣта началась съ понедѣльника 17 января, съ общаго собранія,

[1]) Предсѣдатели и члены департаментовъ были назначены 17 января.

и положено было общему собранію быть по понедѣльникамъ, а департаментамъ собираться по вторникамъ, средамъ, четвергамъ и пятницамъ.

Въ манифестѣ говорилось, что „съ того времени, какъ Отечество наше природнымъ разумомъ и твердостью духа отверзло себѣ всѣ пути къ славѣ и могуществу, внутреннія его установленія, постепенно усовершаясь, многократно прилагаемы были по разнымъ степенямъ гражданскаго его существованія. Истинный разумъ всѣхъ сихъ усовершеній состоялъ въ томъ, чтобъ по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона.—Но законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установленій Совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто. Въ началѣ своемъ онъ былъ временнымъ и преходящимъ. Но при вступленіи Нашемъ на престолъ, наименовавъ его Государственнымъ, Мы тогда же предназначили дать ему въ свое время образованіе, свойственное публичнымъ установленіямъ“. Затѣмъ слѣдовало изложеніе XVI коренныхъ законовъ Совѣта и указывались предметы, подлежавшіе ближайшему сужденію Совѣта.

Первоначальное Образованіе Государственнаго Совѣта распадалось на два отдѣленія. Первое содержало „коренные законы Совѣта“; второе—подробности его организаціи.

Коренныхъ законовъ было шестнадцать. I. Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. II. Посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ Державной Власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію. III. Никакой законъ, уставъ и учрежденіе не исходитъ изъ Совѣта и не можетъ имѣть совершенія безъ утвержденія Верховной Власти. IV. Совѣтъ составляется изъ особъ, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ. V. Члены Совѣта могутъ имѣть званія въ порядкѣ судномъ и исполнительномъ. VI. Министры суть члены совѣта по ихъ званію. VII. Въ Совѣтѣ предсѣдательствуетъ Императоръ. VIII. Въ отсутствіе Императора мѣсто предсѣдателя занимаетъ одинъ изъ членовъ по Высочайшему назначенію. IX. Назначеніе предсѣдательствующаго въ Государственномъ Совѣтѣ возобновляется ежегодно. X. Совѣтъ раздѣляется на департаменты. XI. Каждый департаментъ имѣетъ

опредѣленное число членовъ, изъ коихъ одинъ предсѣдательствуетъ. XII. Министры не могутъ быть предсѣдателями департаментовъ. XIII. Члены всѣхъ департаментовъ составляютъ общее собраніе Совѣта. XIV. Члены Совѣта, при опредѣленіи коихъ не будетъ назначенъ особенный департаментъ, присутствуютъ въ общихъ собраніяхъ. XV. Распорядокъ членовъ по департаментамъ возобновляется каждыя полгода по Высочайшему усмотрѣнію. XVI. Присутствія департаментовъ и общихъ собраній имѣютъ положенные дни, но по уваженію дѣлъ во всякое время они могутъ быть созваны особеннымъ Высочайшимъ повелѣніемъ.

Второе отдѣленіе: „Особенное учрежденіе Государственнаго Совѣта“ дѣлилось на восемь подраздѣленій, содержащихъ постановленія объ устройствѣ Совѣта, объ обрядѣ его засѣданій, о предметахъ его вѣдѣнія, о порядкѣ ихъ производства, объ особенномъ порядкѣ разсмотрѣнія законовъ, о формахъ изданія постановленій и объ установленіяхъ, къ Совѣту принадлежащихъ.

Вся эта строго продуманная и послѣдовательная система изложенія была совершенно измѣнена въ первомъ же изданіи Свода. Коренные законы не были выдѣлены, а вмѣстѣ съ постановленіями объ обрядѣ засѣданій составили первую главу Учрежд. Гос. Сов. (ст. 2—23), при чемъ прежніе коренные законы вошли въ ст. 2—11, 14, 15 и 19. Но по существу они сохраняютъ силу и въ настоящее время. Они сохранились почти безъ измѣненій и въ дѣйствующемъ изданіи Свода 1892 г. въ ст. 1—8, 10, 11, 13, 14, 18, 95 и 100 Учр. Гос. Сов. Два изъ нихъ вошли и въ Основные Законы въ ст. 50 и 51, а именно—второй и третій.

Изданіе Учр. Гос. Сов. въ составѣ Свода 1832 г. отличается нѣсколько отъ первоначальнаго образованія Совѣта. Главнѣйшее измѣненіе заключалось въ томъ, что на основаніи законовъ 1812 г. апр. 3 (25075), 1814 г. авг. 29 (25668) и 1816 г. авг. 10 (26402) въ главу VI о пространствѣ власти Совѣта было внесено новое постановленіе: въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Государя Совѣту предоставляется чрезвычайная власть. Кромѣ того, много дополненій сдѣлано въ постановленіяхъ о порядкѣ дѣлопроизводства, нѣкоторыя на основаніи необнародованныхъ актовъ, напр.: Подробныя правила о производствѣ дѣлъ въ Гос. Сов., удостоенныя Высочайшаго вниманія 1816 г. февр. 13; Высочайше утвержденныя записки предсѣдателя Совѣта 1827 г. іюня 12, 1828 г. апр. 9; Высочайше утвержденная меморія Совѣта 1821 г. марта 21; Высочайше утвержденный докладъ предсѣдателя Совѣта 1831 г. апр. 26 и т. п.

Ко времени второго изданія Свода 1842 года было издано новое Учрежденіе Совѣта 1842 года апрѣля 15 (15580), цѣликомъ воспроизведенное въ Сводѣ 1842 г. и послужившее основаніемъ изданій 1857 и 1892 годовъ. Потому подстатейныя цитаты Свода не идутъ теперь далѣе 1842 года. На Образованіе 1810 г. нѣтъ ни одной ссылки. Но по содержанію своему Учрежденіе Совѣта 1842 года мало чѣмъ отличается отъ Образованія 1810 года, въ существѣ дѣла сохраняющаго дѣйствіе и понынѣ. Значеніе, устройство, предметы вѣдѣнія и дѣлопроизводство остались въ основныхъ своихъ чертахъ тѣ же самыя, какими они были образованы въ 1810 г.

Правда, въ нашей литературѣ государственнаго права до послѣдняго времени господствовало безраздѣльно противоположное воззрѣніе, видящее въ новомъ Учрежденіи Совѣта 1842 г. коренную реформу, лишившую будто бы Совѣтъ прежде принадлежавшаго ему сдерживающаго и ограничительнаго значенія въ отношеніи къ власти Монарха. Но воззрѣніе это основано на несомнѣнномъ недоразумѣніи.

§ 8. Значеніе выраженія „внявъ мнѣнію совѣта“.

Доказательства ограничительнаго значенія государственнаго совѣта по первоначальному его Образованію думаютъ найти, во-первыхъ, въ именованіи его „сословіемъ“ и въ томъ, что до 1842 года въ манифесты по дѣламъ, обсужденнымъ въ совѣтѣ, если не на дѣлѣ, то по буквѣ закона должны были быть включаемы, послѣ изложенія мотивовъ и предъ изложеніемъ самаго постановленія, слова „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. Однако, ни то, ни другое не выражаетъ вовсе ограничительнаго значенія совѣта.

Едва ли не первымъ, усмотрѣвшимъ въ наименованіи совѣта сословіемъ какой-то сокровенный смыслъ, былъ графъ М. Корфъ. Указавъ въ своей „Жизни графа Сперанскаго“, стр. 119, на нѣкоторую напыщенность въ языкѣ извѣстнаго манифеста объ учрежденіи государственнаго совѣта, онъ продолжаетъ далѣе: „Но въ этомъ актѣ сущность была гораздо важнѣе *редакціи*. Александръ провозглашалъ передъ лицомъ Россіи, что законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды; совѣтъ и сенатъ прямо названы были сословіями“. Совершенно такъ же понимаютъ наименованіе государственнаго совѣта „со-

словіемъ“ и современные излагатели русскаго государственнаго права. „Особое значеніе, говоритъ проф. Эйхельманъ, которое долженъ былъ получить Государственный Совѣтъ въ Россіи, ознаменовано тѣмъ, что Государственный Совѣтъ названъ такъ: „въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе“ [1]). Авторъ новѣйшаго курса русскаго государственнаго права проф. Алексѣевъ прямо утверждаетъ, что „Государственный Совѣтъ не есть учрежденіе съ извѣстнымъ штатомъ чиновниковъ, а сословіе, какъ выражается законъ, состоящее изъ высшихъ сановниковъ“ [2]). Проф. Романовичъ-Славатинскій даже полемизируетъ по этому поводу со Сперанскимъ. „Нашъ Государственный Совѣтъ неправильно названъ Сперанскимъ сословіемъ. Онъ вовсе не составляетъ корпорацію, съ политическою властью, выражаемой его большинствомъ. Его персоналъ, подобно персоналу царской думы, неопредѣленъ, совершенно завися отъ благоусмотрѣнія Государя; онъ не представляетъ собою никакихъ сословій, никакихъ партій или общественныхъ интересовъ съ порученіемъ или полномочіемъ поддерживать ихъ и за нихъ ходатайствовать“ [3]).

Однако, въ дѣйствительности Сперанскій, именуя государственный совѣтъ „сословіемъ“, нисколько не заслужилъ тѣмъ ни неодобренія, выражаемаго барономъ Корфомъ, ни порицанія, высказаннаго профессоромъ Романовичемъ-Славатинскимъ. Какъ это ни удивительно со стороны человѣка, принимавшаго такое близкое участіе въ составленіи Свода Законовъ, но тѣмъ не менѣе несомнѣнно, что особое значеніе, какое придавалъ баронъ Корфъ, наименованію государственнаго совѣта сословіемъ, основано просто на недостаточномъ вниманіи къ терминологіи нашихъ законодательныхъ актовъ. Какую особенную знаменательную „сущность“ можно усмотрѣть въ наименованіи государственнаго совѣта сословіемъ, если сословіями признаются у насъ монастыри, архіерейскіе дома, церкви? (Св. Зак., т. IX, кн. I, разд. II, отдѣл. 4). Конечно, государственный совѣтъ не составляетъ „корпораціи съ политической властью“, но вѣдь никакого политическаго значенія не имѣютъ и архіерейскіе дома, являющіеся, однако, сословіями православнаго духовенства.

---

[1]) Обзоръ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій управленія въ Россіи. 1890, стр. 6.

[2]) Русское государственное право, 1892 г., стр. 297.

[3]) Система русск. госуд. права: I, 1886, стр. 182. Въ Пособіи, в. 2, 1872, стр. 180 въ этомъ усматривается указаніе, что Совѣтъ долженъ былъ замѣнить для Россіи штаты.

Дѣло въ томъ, что сословіемъ на языкѣ нашихъ законовъ обозначается просто коллегія, юридическое лицо, universitas personarum. Это прямо выражено въ томѣ X, ч. I, ст. 416: „имущества частныя суть тѣ, кои принадлежатъ частнымъ лицамъ и сословіямъ лицъ, какъ-то: компаніямъ, товариществамъ, конкурсамъ“.

Если бы еще могло оставаться какое-либо сомнѣніе въ томъ, не заключается ли все-таки особое значеніе въ наименованіи государственнаго совѣта сословіемъ, то оно уже окончательно устраняется тѣмъ обстоятельствомъ, что и при императорѣ Павлѣ I существовавшій тогда при Высочайшемъ Дворѣ совѣтъ также назывался современниками сословіемъ, хотя, само собою разумѣется, тогда и мысли ни у кого не было приписывать ему ограничивающее или сдерживающее значеніе. Когда наслѣдникъ престола 1 декабря 1799 года былъ назначенъ членомъ этого совѣта, совѣтъ приносилъ Государю благодареніе „за доставленіе ему счастья имѣть въ своемъ сословіи Государя Наслѣдника“ [1]).

Другимъ, безспорно всѣми принятымъ, доказательствомъ того, будто бы нашъ государственный совѣтъ по первоначальному его образованію 1810 г. ограничивалъ въ извѣстной степени власть Монарха, служитъ извѣстная формула: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. По Образованію 1810 г., §§ 73 и 74, всѣ законы, уставы и учрежденія и дополненія къ нимъ должны были издаваться въ формѣ манифестовъ, въ которыхъ послѣ титула и введенія, въ коемъ излагались кратко причины, обязательно включались слова: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляемъ или учреждаемъ“ [2]). Согласно безспорно установившемуся въ нашей литературѣ толкованію, это понимаютъ такъ, что Государь могъ утвердить только мнѣніе большинства государственнаго совѣта, а не могъ утверждать мнѣнія мень-

[1]) Архивъ государственнаго совѣта. Т. II. 1888 г., стр. 7.

[2]) Эта формула употреблялась всего два съ половиною года и встрѣчается въ 31 манифестѣ. Первый изъ нихъ 2 февраля 1810 года (П. С. З. № 24.116), послѣдній—17 іюня 1812 г. (П. С. З. № 25.143). Манифестъ 1 іюля 1812 г. о наборѣ рекрутъ уже не содержитъ ея (П. С. З. № 25.172). Но и раньше былъ изданъ одинъ манифестъ безъ словъ „внявъ мнѣнію“—это манифестъ 1810 года о присоединеніи части Галиціи (П. С. З. № 24.200). Кромѣ того, манифесты, касавшіеся собственно Финляндіи, обыкновенно издавались безъ участія государственнаго совѣта (П. С. З. №№ 24.923; 24.978; 25.045; 25.059). Только манифестъ 1811 года, объ именованіи старой и новой Финляндій совокупно Финляндіей, содержитъ указаніе на выслушаніе мнѣній государственнаго совѣта (П. С. З. № 24.907).

шинства, ни постановлять особой резолюціи. „По точному смыслу учрежденія 1810 г. предполагалось, говоритъ А. Д. Градовскій, что Императоръ будетъ имѣть дѣло только съ мнѣніемъ большинства совѣта, утверждая или отвергая его въ полномъ составѣ. Мнѣнію меньшинства не дано самостоятельнаго значенія; объ особой резолюціи Императора учрежденіе умалчиваетъ“ [1]).

Еще опредѣленнѣе выражается В. И. Сергѣевичъ: „Подпись Государя на издаваемомъ законѣ должна гласить: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляю то и то“. Эта новая реформа возбудила въ публикѣ неудовольствіе. Въ новой формѣ, дѣйствительно, заключалось ограниченіе. Проектъ закона, противъ котораго высказалось большинство въ государственномъ совѣтѣ, не могъ быть утвержденъ Государемъ и обнародованъ, ибо подъ нимъ нельзя было написать: „внявъ мнѣнію“ и т. д. Государственному совѣту придано было, такимъ образомъ, значеніе сдерживающей силы“ [2]). То же самое, почти дословно, повторяетъ Романовичъ-Славатинскій [3]). Не такъ категорично, но въ сущности то же самое высказываетъ Энгельманъ [4]), Сокольскій [5]), Владимірскій-Будановъ [6]).

При всемъ томъ, это всѣми раздѣляемое убѣжденіе въ ограничительномъ значеніи формулы: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“, не имѣетъ за собой другого основанія, кромѣ нѣкоторой двусмысленности слова „внявъ“, которое можетъ означать и „выслушавъ“ и „согласившись“. Между тѣмъ не трудно убѣдиться, что установленіе этой формулы: „внявъ мнѣнію“ не имѣло и не могло имѣть своею цѣлью ограничить чѣмъ-либо власть Императора.

Еще Карамзинъ, въ своей извѣстной Запискѣ о древней и новой Россіи, указалъ, что это не болѣе какъ переводъ съ французскаго. „Поздравляю изобрѣтателя сей новой формы или предисловія законовъ: „внявъ мнѣнію совѣта“! Государь Россійскій внемлетъ только мудрости, гдѣ находитъ ее, въ собственномъ ли умѣ, въ книгахъ ли, въ головѣ ли лучшихъ своихъ подданныхъ; но въ самодержавіи не надобно ничьего одобренія для законовъ, кромѣ подписи Государя: онъ имѣетъ всю власть. Совѣтъ, сенатъ, комитетъ суть только способы ея дѣйствій или повѣренные Го-

---

[1]) Начала русскаго государственнаго права. 1887 г., т. I, стр. 210.
[2]) Лекціи и изслѣдованія, 1883 г., стр. 762.
[3]) Система, I, стр. 183.
[4]) Staatsrecht des Kaiserthums Russland, 1889 г., стр. 39.
[5]) Учебникъ русскаго госуд. права, 1890 г., стр. 275.
[6]) Обзоръ исторіи русскаго права, 1888 г., стр. 231.

сударя: ихъ не спрашиваютъ, гдѣ онъ самъ дѣйствуетъ; „le conseil d'état entendu“ не имѣетъ смысла для гражданина Россійскаго“ [1]). Но французское выраженіе: „le conseil d'état entendu“ означаетъ: выслушавъ совѣтъ, а не согласившись съ нимъ. Мнѣнія (avis) французскаго государственнаго совѣта никогда не признавались обязательными для правительства. Государственный совѣтъ во Франціи никогда не ограничивалъ, да и теперь не ограничиваетъ власти правительства. Президентъ французской республики можетъ не согласиться съ мнѣніемъ совѣта и по такимъ дѣламъ, которыя онъ обязанъ рѣшать „conseil d'état entendu“. Для него обязательно только выслушать мнѣніе государственнаго совѣта, но не слѣдовать непремѣнно этому мнѣнію. И, не согласившись съ мнѣніемъ совѣта, онъ пишетъ все-таки въ своемъ декретѣ: „conseil d'état entendu“. Отчего же русскій самодержецъ не могъ бы того же сдѣлать въ своемъ манифестѣ?

Можно развѣ только замѣтить, что переводъ былъ неудаченъ, недостаточно ясенъ, что онъ давалъ поводъ къ недоразумѣніямъ. Точнѣе было бы сказать не „внявъ“, а „выслушавъ“. Но, очевидно, для большей торжественности хотѣли употребить болѣе старое, менѣе обиходное слово. Есть притомъ полное основаніе думать, что выраженіе было именно неудачно выбрано, а не намѣренно придумано Сперанскимъ, двусмысленное.

Извѣстно, что во время учрежденія государственнаго совѣта Александръ I не думалъ еще на этомъ остановиться. Предполагалось затѣмъ еще учредить государственную думу, къ которой, какъ къ законодательному сословію, и перешло бы обсужденіе собственно законопроектовъ. Въ планы Сперанскаго, дѣйствительно, входило ограниченіе власти Императора въ дѣлахъ законодательныхъ, но не соучастіемъ государственнаго совѣта, а государственной думы. По проекту уложенія государственныхъ законовъ законопроекты предполагалось вносить въ государственный совѣтъ только для первоначальной ихъ выработки, а затѣмъ они должны бы были направляться на окончательное обсужденіе въ государственную думу. Поэтому въ той части проекта, которая посвящена государственному совѣту, ничего не говорится о формѣ изданія законовъ, а только о формѣ изданія уставовъ и учрежденій. И форма манифестовъ съ обозначеніемъ во вступленіи „внявъ мнѣнію совѣта“ предназначалась по проекту не для законовъ, а для уставовъ и учрежденій [2]). А Сперанскій въ

[1]) Русскій Архивъ, 1870 г., стр. 2287.

[2]) Вотъ что дословно сказано объ этомъ въ Основаніяхъ коренныхъ законовъ, опредѣляющихъ совѣтъ, т. XV: „Всѣ постановленія, выходя-

своемъ проектѣ весьма опредѣленно различаетъ, съ одной стороны, законы, съ другой—уставы и учрежденія. „Въ первомъ планѣ должно положить тѣ постановленія, коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ силъ государственныхъ или въ отношеніяхъ частныхъ людей между собою. Во второмъ—тѣ, кои, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаютъ только образъ исполненія первыхъ. Первымъ принадлежитъ въ точномъ смыслѣ толкованіе закона, вторымъ—уставовъ и учрежденій. Первыя должны составлять предметъ законодательнаго сословія, вторыя же относятся къ дѣйствію власти исполнительной". Такимъ образомъ, „уставы и учрежденія", издаваемые въ видѣ манифестовъ, содержащихъ оговорку: „внявъ мнѣнію совѣта", суть, по мысли Сперанскаго, не законодательные акты, а акты власти исполнительной. Если такъ, то очевидно, что у Сперанскаго не могло быть и мысли о приданіи мнѣніямъ государственнаго совѣта обязательной силы, о томъ, чтобы, включая въ манифесты, какъ акты исполнительной власти, эту оговорку: „внявъ мнѣнію совѣта", указать этимъ на невозможность для Императора утверждать мнѣніе меньшинства или постановлять особую резолюцію. Въ проектѣ Сперанскаго, напротивъ, прямо сказано, что „власть исполнительная должна быть вся исключительно ввѣрена правительству" и вмѣстѣ съ тѣмъ „должно поставить ее въ отвѣтственность власти законодательной". Между тѣмъ, отвѣтственность была бы неосуществима и немыслима, если бы осуществленіе исполнительной власти въ изданіи уставовъ и учрежденій, опредѣляющихъ образъ исполненія законовъ, было связано обязательными для нея мнѣніями государственнаго совѣта. Словомъ, изъ всего плана Сперанскаго о преобразованіи государственнаго устройства Россіи съ очевидностью слѣдуетъ, что выраженіе „внявъ мнѣнію" онъ понималъ просто въ смыслѣ „выслушавъ", какъ переводъ французскаго „conseil d'état entendu". Поэтому вполнѣ понятно и справедливо выражаемое имъ въ извѣстномъ пермскомъ письмѣ удивленіе по поводу нареканій, что учрежденіемъ государственнаго совѣта онъ ограничилъ власть императора. „D'autres prétendaient, que cette institution, par sa tendance, portait atteint à la plénitude du pouvoir suprême. En quoi? Les affaires ne sont-elles pas soumises au conseil par ordre de l'empereur? Ne reçoivent-elles pas leur solution finale par sa seule parole?" [1]).

щія изъ Совѣта, по Высочайшемъ ихъ утвержденіи къ исполненію, имѣютъ слѣдующую форму: 1) уставы и учрежденія и ихъ дополненія имѣютъ форму манифестовъ, во вступленіи коихъ означается: внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, повелѣваемъ или утверждаемъ, и проч.

[1]) Tourgeneff. La Russie et les russes, III, 1847, p. 490.

Обратившись къ самому Образованію Государственнаго Совѣта 1810 года, мы, конечно, и въ немъ не найдемъ вовсе постановленія о томъ, чтобы Императору къ утвержденію представлялось только мнѣніе большинства. И это тѣмъ знаменательнѣе, что въ Наказѣ государственному совѣту 5 апрѣля 1801 года какъ-разъ содержалось такое правило: „Дѣла изъ совѣта вносятся на утвержденіе Намъ, когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены. Неимѣющія сего уваженія остаются безъ дѣйствія“ [1]). Слѣдовательно, если бы хотѣли установить такое же правило и въ 1810 году, не было основанія избѣгать прямого его выраженія. Правило не было новымъ и была уже готовая форма для его изложенія.

Правда, въ Образованіи Совѣта 1810 г. въ § 53 постановляется, что въ журналъ вносится только мнѣніе большинства. Но слѣдующій § 54 добавляетъ къ этому, что члены, не согласившіеся съ общимъ заключеніемъ, въ теченіе недѣли доставляютъ къ государственному секретарю ихъ мнѣнія, кои и прилагаются въ подлинникѣ къ журналу. Затѣмъ, согласно § 55, Государь можетъ повелѣть эти особыя мнѣнія вновь обсудить въ совѣтѣ. Слѣдовательно, никакъ нельзя согласиться съ А. Д. Градовскимъ, будто бы „по точному смыслу учрежденія 1810 г. предполагалось, что Императоръ будетъ имѣть дѣло только съ мнѣніемъ большинства совѣта“. Внесеніе или невнесеніе мнѣнія меньшинства въ журналъ не имѣетъ значенія. По Наказу 1801 г. всѣ мнѣнія вносились въ журналъ, но дѣло представлялось Государю только, когда было уважено большинствомъ. По Образованію 1810 г. особыя мнѣнія въ журналъ не вносились, но Государю, очевидно, они представлялись во всякомъ случаѣ, потому что иначе онъ не могъ бы ихъ предлагать вторичному обсужденію совѣта согласно § 55.

Ко всему этому можно привести прямое доказательство того, что и въ то недолгое время, когда на дѣлѣ употреблялась формула: „внявъ мнѣнію Совѣта“, ее понимали только въ смыслѣ „выслушавъ мнѣніе“. Если еще могло быть какое-нибудь сомнѣніе, не имѣлъ ли государственный совѣтъ ограничительнаго, сдерживающаго значенія, то уже во всякомъ случаѣ не можетъ быть и рѣчи о томъ, чтобы для Императора въ какомъ бы то ни было смыслѣ могли быть обязательны мнѣнія назначаемыхъ имъ генералъ-губернаторовъ. Между тѣмъ въ Высочайшихъ манифестахъ того времени по дѣламъ Финляндіи встрѣчается такая

[1]) Архивъ государственнаго совѣта, т. III, 1878, ст. XXI.

формула: „внявъ мнѣнію финляндскаго генералъ-губернатора и тамошняго правительственнаго совѣта“ [1]), или даже „внявъ мнѣнію финляндскаго генералъ-губернатора и тамошняго правительствующаго сената, равно какъ и подлежащихъ консисторій“ [2]).

Ошибочное пониманіе выраженія: „внявъ мнѣнію“ привело къ установленію въ нашей литературѣ и невѣрнаго представленія о новомъ учрежденіи государственнаго совѣта 1842 года, преувеличивающаго чрезмѣрно его значеніе. „Значеніе Государственнаго Совѣта, читаемъ у М. Ф. Владимірскаго-Буданова, существенно измѣнено реформою 1842 г.“ [3]). „По учрежденію 1842 года, поясняетъ В. И. Сергѣевичъ, всѣ новые законы, попрежнему, проходятъ чрезъ Государственный Совѣтъ, но мнѣніе большинства не стѣсняетъ болѣе Государя“ [4]). „15 апрѣля 1842 года—повторяетъ то же самое, только другими словами, А. В. Романовичъ-Славатинскій—большинство Государственнаго Совѣта стало *легально* необязательнымъ для Государя“ [5]).

Но стоитъ только внимательно прочесть Учрежденіе Государственнаго Совѣта въ Сводѣ Законовъ изданія 1832 г., чтобы убѣдиться въ *легальной* и прямо выраженной въ законѣ необязательности мнѣнія большинства для Государя гораздо раньше составленія Учрежденія Государственнаго Совѣта 1842 года. Уже въ 1816 году „Подробными правилами о производствѣ дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, удостоенными 13 февраля Высочайшаго вниманія“, п. 3 постановлено, что если члены, не согласившіеся съ заключеніемъ большинства, составятъ свое мнѣніе въ самомъ собраніи, оно вносится въ журналъ. Затѣмъ, 12 іюня 1827 года Высочайше утвержденной запиской предсѣдателя Государственнаго Совѣта установлены особыя формы на случай утвержденія мнѣній меньшинства или постановленія особой резолюціи. Сообразно съ этимъ и въ Сводѣ Законовъ 1832 года изложенъ и порядокъ составленія журналовъ, и образъ исполненія дѣлъ по Государственному Совѣту (ст. ст. 60, 89, 90, 93).

Несмотря на то, въ Сводѣ 1832 г. все-таки въ ст. 84 воспроизводится пресловутая формула: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“. Но это лишь служитъ новымъ доказательствомъ

---

[1]) Манифестъ 31 января 1812 года о постойной повинности въ Финляндіи П. С. З. № 24.978.

[2]) Манифестъ 20 марта 1812 года о заключеніи браковъ между финляндскими жителями и русскими подданными. П. С. З. № 25.045.

[3]) Обзоръ, стр. 231.

[4]) Лекціи и изслѣдованія, стр. 763.

[5]) Система, стр. 183.

того, что „внявъ мнѣнію“ означаетъ лишь „выслушавъ мнѣніе“. Иначе формула эта никакъ не могла бы сохраниться въ Сводѣ, прямо предусматривающемъ и утвержденіе „одного изъ разныхъ мнѣній“ и постановленіе „особой резолюціи“.

Какъ же объяснить установившееся въ литературѣ недоразумѣніе относительно дѣйствительнаго значенія словъ: „внявъ мнѣнію“? Объясненія надо искать въ той тайнѣ, которая такъ долго окружала проектъ Сперанскаго. Существовали смутные слухи о намѣреніяхъ Сперанскаго ограничить какъ-то законодательную власть Императора, но подробности оставались неизвѣстными. А тутъ встрѣчается несомнѣнно введенное Сперанскимъ и, повидимому, заимствованное изъ революціонной Франціи двусмысленное выраженіе: „внявъ мнѣнію“—съ нимъ и связываетъ досужая догадливость ограничительные замыслы Сперанскаго. Нужды нѣтъ, что ограниченіе власти Императора „мнѣніями“ совѣта находится въ очевидномъ несоотвѣтствіи и съ составомъ совѣта вполнѣ и безусловно зависимымъ отъ Императора, и съ наименованіемъ его „Совѣтомъ“, слѣдовательно, совѣщательнымъ учрежденіемъ, и съ обозначеніемъ его заключеній только „мнѣніями“, а не „рѣшеніями“. Политическія идеи нашего общества той эпохи не могли отличаться ясностью и отчетливостью. Для всякихъ недоразумѣній въ этомъ отношеніи почва была самая подходящая. И вотъ, такимъ образомъ, случайно возникшее недоразумѣніе, распространяясь и упрочиваясь, стало общепризнаннымъ и какъ бы безспорнымъ и въ нашей историко-юридической литературѣ.

§ 9. Значеніе Совѣта.

Нашъ государственный совѣтъ съ самаго своего учрежденія и по настоящее время остается неизмѣнно совѣщательнымъ учрежденіемъ, не имѣющимъ никакой самостоятельной рѣшительной власти. Это было опредѣленно выражено въ § 29 Образованія 1810 г. и дословно повторяется въ ст. 23 [1]) дѣйствующаго Учрежденія. Въ ней прямо указано, что дѣла, вносимыя въ Совѣтъ, вносятся только на его „уваженіе“, разрѣшеніе ихъ зависитъ отъ Верховной Императорской Власти.

Соотвѣтственно этому въ Образованіи 1810 г. не говорится о „рѣшеніяхъ“ совѣта, а только объ его мнѣніяхъ, положеніяхъ, заключеніяхъ [2]). Даже заключенія по частнымъ судебнымъ дѣ-

[1]) [Ст. 31 Учр. Гос. Сов., изд. 1901 года].

[2]) Только въ одномъ § 35 вкралось слово „рѣшеніе“, но и то не въ смыслѣ

ламъ назывались не рѣшеніями, а положеніями (§ 41). Только Учрежденіе 1842 года стало употреблять въ отношеніи къ дѣятельности совѣта совершенно неподходящее къ ней выраженіе рѣшенія, впрочемъ и то въ немногихъ статьяхъ (90, 91, 93, 95, 101, 114). При этомъ въ одной изъ нихъ, именно 93, выражено, что по исключенію нѣкоторыя „рѣшенія“ совѣта даже приводятся въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія. Въ Учрежденіи 1842 г. эти „рѣшенія“ были перечислены въ ст. 51. Непосредственно въ департаментахъ, безъ представленія на Высочайшее усмотрѣніе, оканчиваются: 1) дѣла, вносимыя въ совѣтъ для свѣдѣнія; 2) дѣла, по коимъ представленіе министра, вслѣдствіе соглашенія съ нимъ, ему возвращается, и 3) дѣла, которымъ, неприкосновенно къ ихъ существу, дается лишь законное въ ходѣ направленіе, когда самое направленіе сіе не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Закономъ 1892 г. марта 9 (8401) къ тому присоединены еще: 1) сообщеніе департамента духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ и требованіе отъ нихъ объясненій, и 2) постановленія того же департамента о производствѣ предварительнаго слѣдствія (ст. 89 и 93, ч. 2) [1]).

Но во всѣхъ этихъ случаяхъ департаменты дѣйствуютъ, какъ самъ законъ говоритъ, „неприкосновенно къ существу дѣлъ“, и потому всѣ такія его дѣйствія неправильно называть рѣшеніями—это „частныя“, а не „рѣшительныя“ опредѣленія. Опросъ привлекаемаго къ отвѣтственности или назначеніе предварительнаго слѣдствія также нельзя назвать „рѣшеніемъ“.

Кромѣ того, перечень ст. 23 Учр. Гос. Сов. изд. 1892 г. [2]) неполонъ. Въ случаѣ объявленія предсѣдателемъ въ общемъ собраніи или въ департаментѣ Высочайшаго повелѣнія, оно непосредственно, конечно, принимается къ исполненію.

Но всѣ случаи, когда не требуется представленія дѣла совѣта на Высочайшее усмотрѣніе, нисколько не колеблютъ строго совѣщательнаго характера функцій совѣта. Употребленіе въ нѣсколькихъ статьяхъ Учр. Гос. Сов. слова „рѣшеніе“ сдѣлало только терминологію его пестрой и непослѣдовательной.

Итакъ, функціи совѣта и общаго собранія и департаментовъ только совѣщательныя, такъ какъ и департаменты, и общія

рѣшенія общаго собранія или департамента, а въ смыслѣ рѣшенія большинства въ департаментѣ.

[1]) Ст. 71, 107 и 112 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.

[2]) [Ст. 31 изд. 1901 г.].

собранія могутъ приводить въ исполненіе только свои постановленія о порядкѣ производства дѣлъ, а не объ ихъ рѣшеніи по существу; совѣтъ не постановляетъ рѣшенія, а только высказываетъ мнѣнія, и притомъ лишь по тѣмъ проектамъ, какіе будутъ внесены на его обсужденіе министромъ или по особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ (Учр. Госуд. Сов., ст. 30) [1]). Членамъ совѣта не предоставлено самимъ возбуждать новые законодательные вопросы и представлять законопроекты. Они не имѣютъ права законодательнаго почина.

Но обсуждая вносимые министрами проекты, совѣтъ не обязанъ принять или отвергнуть ихъ непремѣнно цѣликомъ, не измѣняя ихъ содержанія. Такого правила нѣтъ въ Учрежденіи Совѣта, и на практикѣ измѣненіе совѣтомъ министерскихъ проектовъ является дѣломъ совершенно заурядным. Нерѣдко измѣненія и дополненія, вносимыя въ проекты совѣта, представляются очень существенными. Такъ, напримѣръ, при обсужденіи проекта дѣйствующаго Земскаго Положенія надзоръ за цѣлесообразностью постановленій земскихъ собраній возложенъ на комитетъ министровъ, по иниціативѣ соединенныхъ департаментовъ [2]). Предположеніе министерства о сословной группировкѣ городскихъ избирателей было устранено, по иниціативѣ тѣхъ же департаментовъ, изъ проекта Городового Положенія 1892 г. [3]).

Съ другой стороны, не слѣдуетъ представлять себѣ дѣло такъ, чтобы разъ внесенный въ совѣтъ проектъ обсуждался имъ совершенно самостоятельно, и чтобы возбужденный законодательный вопросъ представлялся на Высочайшее уваженіе только по окончательномъ его обсужденіи совѣтомъ. Напротивъ, покуда длится обсужденіе законопроекта, могутъ быть испрашиваемы Высочайшія повелѣнія, опредѣляющія ближайшимъ образомъ порядокъ и направленіе дальнѣйшаго обсужденія.

Если общее собраніе найдетъ нужнымъ въ виду возбужденія новыхъ вопросовъ вернуть проектъ для вторичнаго обсужденія въ департаменты, оно дѣлаетъ это собственною властью. Если департаменты найдутъ нужнымъ дополнить чѣмъ-нибудь обсуждаемый законопроектъ, они могутъ его возвратить министру сами только по соглашенію съ нимъ. Если же такого соглашенія не послѣдуетъ, возвращеніе законопроекта министру можетъ послѣдовать только съ Высочайшаго соизволенія. Когда по законодательному вопросу, возбужденному сенатомъ, общее собраніе

[1]) [Ст. 43 изд. 1901 г.].

[2]) Отчетъ Госуд. Сов. за 1890 г., стр. 130.

[3]) Отчетъ Госуд. Сов. за 1892—93 г., I, стр. 322.

совѣта найдетъ невозможнымъ выразить окончательное сужденіе безъ предварительной разработки вопроса въ подлежащемъ министерствѣ, мнѣніе объ этомъ совѣта представляется на Высочайшее утвержденіе, какъ это было, напр., сдѣлано въ 1873 г. по вопросу, возбужденному жалобой сенату боровичскаго уѣзднаго земства на недоведеніе министромъ внутреннихъ дѣлъ земскаго ходатайства на разсмотрѣніе высшаго правительства [1]). Точно такъ же, если департаменты найдутъ, что по важности вопроса для обсужденія его требуется образованіе въ составѣ государственнаго совѣта особой коммиссіи, для осуществленія этого предположенія должно быть испрошено особое Высочайшее повелѣніе. Такъ было сдѣлано, напр., при обсужденіи въ 1870 г. Городового Положенія, при обсужденіи въ 1877 г. проекта введенія мировыхъ учрежденій въ Остзейскомъ краѣ, при обсужденіи въ 1880 г. проекта правилъ о чинахъ запаса [2]). Иногда такимъ же образомъ по испрошенному совѣтомъ Высочайшему повелѣнію учреждались коммиссіи при министерствахъ. Такъ въ 1878 году при обсужденіи вопроса объ учрежденіи въ Сибири университета соединенные департаменты нашли, что избраніе пункта для сибирскаго университета представляетъ особую важность, а потому доводы въ пользу Омска должны быть обставлены болѣе вѣскими данными. По докладу о семъ Государю Императору послѣдовало Высочайшее соизволеніе на учрежденіе коммиссіи по распоряженію министра народнаго просвѣщенія изъ лицъ практически знакомыхъ съ Сибирью [3]). Подобнымъ же образомъ въ 1885 году представлено было на Высочайшее усмотрѣніе заключеніе совѣта объ учрежденіи при министерствѣ финансовъ по соглашенію съ предсѣдателемъ совѣта особой коммиссіи для разсмотрѣнія проекта правилъ о преимуществахъ службы въ отдаленныхъ окраинахъ [4]).

Заключенія совѣта объ отклоненіи по какимъ-либо причинамъ обсужденія внесеннаго законопроекта также представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Такъ, въ 1882 году при обсужденіи проекта установленія пошлинъ съ безмезднаго перехода имущества одинъ членъ полагалъ, что утвержденіе этого проекта преждевременно, такъ какъ онъ не былъ достаточно соображенъ ни съ дѣйствующими въ имперіи гражданскими законами, ни

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1873 г., стр. 47.

[2]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1870 г., стр. 30; за 1878 г., стр. 28; за 1880 г., стр. 82.

[3]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1878 г., стр. 117.

[4]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1886 г., стр. 211.

съ экономическими и бытовыми условіями Россіи. Образовавшіяся такимъ образомъ разныя мнѣнія были представлены на Высочайшее уваженіе, и только послѣ утвержденія по этому предварительному вопросу мнѣнія большинства совѣтъ обратился къ дальнѣйшему обсужденію проекта [1]). Такъ когда въ 1879 г. былъ доставленъ министерствомъ юстиціи отзывъ на проектъ правилъ о наймѣ рабочихъ, бывшій на разсмотрѣніи соединенныхъ департаментовъ еще въ 1876 году, въ совѣтѣ возникли сомнѣнія на счетъ удобства и своевременности изданія правилъ, предначертанныхъ нѣсколько лѣтъ передъ тѣмъ и при иныхъ обстоятельствахъ, и потому было испрошено Высочайшее соизволеніе на обсужденіе вопроса: не окажется ли предпочтительнѣе, вмѣсто изданія предполагавшихся въ 1876 г. правилъ о наймѣ, предоставить подлежащимъ министрамъ входить по мѣрѣ надобности объ измѣненіи и дополненіи дѣйствующихъ о рабочихъ законовъ [2]).

Высочайшія повелѣнія испрашиваются также, когда въ совѣтѣ возникаютъ вопросы относительно точнаго опредѣленія подлежащихъ сужденію совѣта предметовъ. Такъ, въ 1880 году при обсужденіи проекта положенія о признаніи тавадовъ и азнауровъ Грузіи, Имеретіи и Гуріи въ княжескомъ и дворянскомъ достоинствахъ, совѣтъ нашелъ, что приложенный къ представленію по этому дѣлу кавказскаго намѣстника именной посемейный списокъ лицъ, признанныхъ въ тавадскомъ и азнаурскомъ достоинствахъ, не подлежитъ утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, и потому испросилъ Высочайшее соизволеніе на внесеніе этого списка въ существовавшій еще тогда кавказскій комитетъ [3]).

При внесеніи законопроектовъ по Высочайшему повелѣнію иногда напередъ уже объявляется совѣту Высочайшая воля по основному вопросу. Если затѣмъ въ совѣтѣ, хотя бы и въ департаментахъ, возникнетъ разногласіе по истолкованію объявленной такимъ образомъ Высочайшей воли, дальнѣйшее обсужденіе проекта пріостанавливается, и послѣдовавшія разныя мнѣнія въ меморіи представляются на Высочайшее уваженіе, а затѣмъ дальнѣйшее обсужденіе законопроекта происходитъ уже сообразно воспослѣдовавшему разъясненію Высочайшей воли. Въ Учрежденіи Госуд. Совѣта прямого указанія на такой порядокъ найти

---

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 88.
[2]) Отчетъ за 1880 г., стр. 193.
[3]) Отчетъ за 1870 г., стр. 189.

нельзя, но такова установившаяся практика, „сложившаяся, конечно, потому, что при сомнѣніи въ истинѣ смысла Высочайшаго повелѣнія, предрѣшающаго основной вопросъ обсуждаемаго проекта, обсужденіе подробностей было бы безцѣльно“. Примѣромъ такого рода можетъ служить м. г. с. 19 мая 1887 г. о присоединеніи къ области Войска Донского таганрогскаго градоначальства и Ростовскаго уѣзда. По обсужденіи этого вопроса, поднятаго наказнымъ атаманомъ Войска Донского, Святополкъ-Мирскимъ, въ особомъ совѣщаніи, происходившемъ подъ личнымъ рукокодствомъ Государя Императора 28 мая 1886 г., Высочайше повелѣно было, признавъ такое присоединеніе полезнымъ, способъ исполненія сей мѣры опредѣлить законодательнымъ порядкомъ. Когда составленный въ исполненіе этого повелѣнія законопроектъ былъ внесенъ военнымъ министромъ въ совѣтъ, въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи произошло разногласіе: должно ли означенное присоединеніе совершаться въ видѣ административнаго только подчиненія сихъ земель войсковому атаману, или въ видѣ полнаго и органическаго сліянія этихъ мѣстностей съ областью. Перваго мнѣнія держались 18 членовъ, второго—только одинъ военный министръ. Эти разныя мнѣнія представлены были въ меморіи соединенныхъ департаментовъ на Высочайшее благоусмотрѣніе, при чемъ послѣдовало одобреніе мнѣнія военнаго министра. Затѣмъ дѣло было опять обсуждаемо въ подробностяхъ соединенными департаментами, поступило въ общее собраніе, а оттуда было представлено законнымъ порядкомъ на Высочайшее усмотрѣніе [1]). Но по болѣе важнымъ законопроектамъ возникшее въ соединенныхъ департаментахъ разногласіе по основному вопросу, обусловливающему всѣ частности обсуждаемаго законопроекта, представляется на Высочайшее разрѣшеніе, хотя и до разсмотрѣнія подробностей проекта, но все-таки чрезъ общее собраніе. Такъ было сдѣлано при обсужденіи проекта положенія о земскихъ начальникахъ въ 1889 году. Соединенные департаменты законовъ, экономіи и гражданскій остановились прежде всего на общемъ вопросѣ: слѣдуетъ ли предположенное учрежденіе земскихъ начальниковъ образовать съ характеромъ спеціальнаго органа крестьянскаго управленія, или не представляется ли болѣе цѣлесообразнымъ и отвѣчающимъ обнаружившейся на практикѣ потребности присвоить названнымъ должностямъ значеніе органа, входящаго въ общую систему мѣстныхъ административныхъ установленій? Семь членовъ находили,

[1]) Отчетъ по госуд. совѣту за 1887 г., стр. 23 и слѣд.

что земскіе начальники должны быть органами, вѣдающими крестьянское управленіе, а 18 членовъ полагали должности земскихъ начальниковъ образовать въ видѣ установленія, принадлежащаго къ составу общаго въ уѣздѣ административнаго управленія. Въ виду такого разногласія департаменты полагали, пріостановивъ подробное разсмотрѣніе проекта, возникшее разномысліе представить чрезъ общее собраніе на Высочайшее благоусмотрѣніе. Въ общемъ собраніи также образовались разныя мнѣнія. Съ мнѣніемъ семи членовъ согласились 13, а съ мнѣніемъ 18—39. Мнѣніе меньшинства удостоилось 28 января Высочайшаго утвержденія, и вмѣстѣ съ тѣмъ повелѣно было упразднить мировыхъ судей; часть ихъ дѣла передать земскимъ начальникамъ и волостнымъ сульямъ, а меньшую часть, болѣе важныя дѣла—окружнымъ судамъ. Самое разсмотрѣніе проекта положенія о земскихъ начальникахъ предписано было закончить до лѣтнихъ вакацій. Въ исполненіе таковой Высочайшей воли предсѣдатель совѣта образовалъ особое совѣщаніе изъ нѣсколькихъ министровъ, членовъ совѣта и государственнаго совѣта для опредѣленія ближайшимъ образомъ необходимыхъ измѣненій первоначальнаго проекта. Заключеніе совѣщанія было представлено на Высочайшее утвержденіе 1 февраля, а 13 мая министры внутреннихъ дѣлъ и юстиціи внесли соотвѣтствующіе проекты, которые и были разсмотрѣны установленнымъ порядкомъ, сначала въ соединенныхъ департаментахъ, затѣмъ въ общемъ собраніи.

Таковы нормальныя условія дѣятельности совѣта. Въ случаѣ же продолжительнаго и дальняго отсутствія Государя, совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какая на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлъ сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ.

Это правило не было въ Образованіи 1810 г. Оно явилось впервые въ Сводѣ 1832 года (ст. 83), при чемъ въ обоснованіе его были указаны только частные случаи 1812, 1814 и 1816 годовъ. Затѣмъ оно вошло въ Учрежденіе Совѣта 1842 года и сохраняетъ силу по настоящее время [1]).

§ 10. Составъ и устройство Совѣта.

Обращаясь къ разсмотрѣнію дѣйствующаго Учрежденія Государственнаго Совѣта [2]), обратимся прежде всего къ его составу и устройству.

[1]) [Ст. 105 учр. по изд. 1892 г. и ст. 42 по изд. 1901 г.].

[2]) Т.-е. дѣйствовавшаго до Высоч. указа 24 апрѣля 1906 года.

Личный составъ государственнаго совѣта опредѣляется всецѣло и исключительно волею Государя. Правда, министры суть по званію своему члены совѣта (ст. 1) [1]), но только покуда сохраняютъ министерскій постъ, а назначеніе и увольненіе ихъ также всецѣло зависитъ отъ Высочайшей воли. Членовъ по рожденію въ совѣтѣ вовсе нѣтъ. И члены Императорской фамиліи, даже Наслѣдники престола, засѣдаютъ въ совѣтѣ лишь въ силу особаго назначенія.

Законъ постановляетъ, что „государственный совѣтъ составляется изъ особъ Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ“ (ст. 2) [2]). Такимъ образомъ основаніемъ назначенія въ члены совѣта служитъ непосредственно „Высочайшая довѣренность“. Поэтому къ членамъ совѣта непримѣнимы и общія условія поступленія на службу. Высочайшее довѣріе замѣняетъ собою всѣ другія условія. Государь можетъ назначить членомъ совѣта кого угодно, безъ различія возраста, образованія, чина, сословія. Въ законѣ, слѣдовательно, нѣтъ препятствій къ тому, чтобы въ составъ совѣта вошли представители всѣхъ элементовъ русскаго общества. Но на дѣлѣ сложился и установился весьма однородный составъ совѣта. Совѣтъ составляется исключительно изъ высшихъ сановниковъ гражданской и военной службы, и тѣмъ самымъ, конечно, изъ однихъ только дворянъ, такъ какъ высшіе чины сообщаютъ у насъ сами собой и дворянство. Назначеніе лицъ, выдвинувшихся не на государственной службѣ, составляетъ рѣдкое исключеніе. Можно указать всего два примѣра такого рода (назначеніе Галагана и графа Бобринскаго), и то оба назначенныя лица чиновныя. Точно такъ же не было никогда въ составѣ совѣта ни одного іерарха русской церкви. Это объясняется тѣмъ, что до реформъ прошлаго царствованія государственная служба была единственнымъ поприщемъ дѣятельности, гдѣ могли вырабатываться и проявляться способности къ государственной дѣятельности. Къ тому же въ то время всѣ сколько-нибудь образованные люди состояли или, по крайней мѣрѣ, значились на государственной службѣ. Духовенство же православной церкви занимало, да и теперь еще занимаетъ, слишкомъ обособленное положеніе, чтобы въ правительственныхъ сферахъ могла явиться и самая мысль о привлеченіи православной іерархіи къ участію въ дѣятельности совѣта. А между тѣмъ въ виду того значенія, какое первенствующая православная церковь имѣетъ

[1]) [Ст. 4 изд. 1901 г.].
[2]) [Ст. 2 изд. 1901 г.].

въ общественной жизни русскаго народа и всегдашняго существованія въ средѣ іерарховъ людей большой учености и глубокаго знанія жизни крестьянской, ихъ участіе въ дѣятельности государственнаго совѣта могло бы принести большую пользу дѣлу законодательства, напримѣръ, въ настоящее время включенія въ составъ общаго собранія и департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ такихъ достойнѣйшихъ высокопреосвященнѣйшихъ митрополитовъ, каковы бывшій кіевскій Іоанникій и нынѣшній петербургскій Антоній. Нѣкоторая разнородность состава совѣта обусловливается лишь тѣмъ, что въ немъ соединяются лица гражданской и военной службы. При первоначальномъ образованіи совѣта преобладали чины гражданскіе, которыхъ было назначено 25, а военныхъ всего 10. Но затѣмъ число военныхъ до послѣдняго времени все возрастало. Въ 1863 году военныхъ было въ совѣтѣ, не считая членовъ Императорской фамиліи — 35, гражданскихъ всего — 20. Но за послѣднее десятилѣтіе опять стали преобладать гражданскіе чины. Въ 1895 году гражданскихъ было 47, военныхъ было 19, а съ Великими Князьями 23, а изъ 24 членовъ департаментовъ — военныхъ только четверо.

Не только назначеніе, но точно такъ же и увольненіе членовъ совѣта зависитъ отъ Высочайшей Власти. Каждый членъ совѣта можетъ быть во всякое время уволенъ, и сами члены совѣта могутъ просить объ увольненіи ихъ отъ должности. Прежде случаи увольненія членовъ совѣта по прошенію были довольно часты, особенно въ царствованіе Александра I. Такъ, уже въ 1812 году были уволены графъ Гудовичъ и Кошелевъ; затѣмъ были случаи увольненія въ 1814, 1816 (два случая), 1817 (три случая), 1819, 1823 годахъ. Былъ даже случай двукратнаго назначенія членомъ совѣта съ графомъ А. А. Закревскимъ, назначеннымъ первоначально въ 1828 году, уволеннымъ въ 1831, снова назначеннымъ въ 1848 и окончательно уволеннымъ въ 1850 году. Но въ послѣднее время случаевъ увольненія по прошенію вовсе не было, а случаи удаленія безъ прошенія очень рѣдки и соединяются, обыкновенно, съ увольненіемъ и вовсе отъ службы. Такъ было въ двухъ послѣднихъ случаяхъ увольненія барона Торнау въ 1878 году и свѣтлѣйшаго князя Ливена въ 1882 году.

Лишеніе званія члена совѣта можетъ быть и послѣдствіемъ судебнаго приговора. Такъ въ 1832 году былъ исключенъ изъ членовъ совѣта, по приговору верховнаго уголовнаго суда, князь Адамъ Чарторійскій.

Число членовъ совѣта не опредѣлено. При первоначальномъ

учрежденіи совѣта ихъ было назначено 35. Теперь оно значительно умножилось. За послѣдніе годы въ составъ совѣта входитъ вмѣстѣ съ министрами 70 — 90 членовъ. Перемѣны происходятъ постоянно. Такъ, въ тотъ годъ, когда скончалось 5 членовъ совѣта: Е. А. Перетцъ, А. Ф. Бычковъ, К. Н. Посьетъ, баронъ А. П. Николаи и М. Ф. Гольтгоеръ, назначено три новыхъ члена государственнаго совѣта, бывш. мин. внутр. дѣлъ, Горемыкинъ, со включеніемъ и новаго управляющаго мин. внутр. дѣлъ Сипягина въ число лицъ, присутствующихъ въ госуд. совѣтѣ и съ назначеніемъ еще двухъ членовъ госуд. совѣта, бывш. тов. мин. внутреннихъ дѣлъ барона Икскуль ф.-Гильденбанда и тов. госуд. контролера Иващенкова, съ оставленіемъ его въ должности. Такимъ образомъ совѣтъ состоитъ только изъ 88 членовъ; изъ нихъ военныхъ 35, а гражданскихъ 53.

Quorum департамента — три члена (ст. 10) [1]); для общаго собранія quorum не опредѣленъ, и нельзя къ нему примѣнить тотъ же quorum, что̀ для департаментовъ, такъ какъ явка въ общія собранія для министровъ и главноуправляющихъ, имѣющихъ права министра, обязательна, и если самъ министръ или главноуправляющій не можетъ быть, онъ замѣняется его товарищемъ, и, слѣдовательно, общее собраніе всегда представляется составленнымъ изъ 13 членовъ министровъ, такъ какъ наравнѣ съ ними стоитъ государственный контролеръ и два главноуправляющихъ: государственнаго коннозаводства и вѣдомства Императрицы Маріи; поэтому слѣдовало бы постановить въ Учрежденіи совѣта, что общее собраніе не можетъ считаться состоявшимся при присутствіи лишь министровъ и главноуправляющихъ, а что собраніе можетъ считаться состоявшимся лишь при условіи нахожденія и другихъ членовъ совѣта, въ числѣ по крайней мѣрѣ въ полтора большемъ 12, т.-е. не менѣе 18. Членовъ трехъ департаментовъ 29, слѣдовательно, они составляютъ немного меньше трети 88, каково теперь число членовъ государственнаго совѣта.

Званіе членовъ совѣта совмѣстимо съ должностями административными и судебными, но только не въ новыхъ судебныхъ учрежденіяхъ. Только почетный мировой судья можетъ быть членомъ совѣта (ст. 49 Учр. суд. уст.).

Министры по званію своему, какъ мы уже говорили, считаются членами совѣта. Это распространяется также на главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ. Но званіе

[1]) [Ст. 11 изд. 1901 г.].

управляющаго само по себѣ еще не служитъ основаніемъ предоставленія должностному лицу, носящему это званіе, правъ министра, надо, чтобы въ законѣ объ его должности было постановленіе о принадлежности всѣхъ правъ министра. Такъ, главноуправляющій С. Е. И. В. канцеляріей по принятію прошеній хотя и состоитъ по должности своей во II классѣ, правами министра не пользуется, и потому по общему правилу въ госуд. совѣтѣ и комитетѣ министровъ не присутствуетъ, какъ это было разъяснено госуд. совѣтомъ, когда въ 1895 г. возбуждался вопросъ о предоставленіи этому должностному лицу права наравнѣ съ министрами присутствовать въ совѣтѣ [1]). Необходимо прямое предоставленіе правъ министра и въ частности права присутствовать въ совѣтѣ, какъ оно и сдѣлано относительно главноуправляющаго вѣдомствомъ Императрицы Маріи [2]). Главноуправляющему же государственнымъ коннозаводствомъ предоставлены не всѣ права министра, а лишь „по его вѣдомству“ [3]). Точно такъ же бывшему главноуправляющему кодификаціоннымъ отдѣломъ были особо предоставлены эти права—единственный примѣръ предоставленія ихъ должностному лицу, не завѣдывавшему главнымъ управленіемъ государственныхъ дѣлъ въ общемъ ихъ раздѣленіи, отдѣльное министерство составляющихъ. Но главноуправляющій канцеляріей по принятію прошеній присутствуетъ въ совѣтѣ, а также въ комитетѣ и сенатѣ, только по дѣламъ, внесеннымъ въ нихъ имъ самимъ [4]). Относительно оберъ-прокурора синода въ Учрежд. Гов. Сов. сказано только, что по дѣламъ вѣдомства синода онъ приглашается для нужныхъ объясненій въ департаменты (ст. 38). Но на практикѣ въ послѣднее время оберъ-прокуроръ св. синода назначается обыкновенно лично членомъ государственнаго совѣта, и такъ какъ онъ членъ совѣта не по должности, то товарищъ его, не будучи членомъ совѣта, не долженъ быть допускаемъ въ его засѣданія [5]).

Министры не могутъ быть назначаемы предсѣдателями департаментовъ (ст. 10) [6]). Въ законѣ ничего не сказано о томъ, могутъ ли они быть назначаемы членами департаментовъ, но, какъ на это справедливо указалъ Градовскій [7]), невозможность эта

[1]) Отчетъ Госуд. Сов. за сессію 1894—95 гг., стр. 91.

[2]) Пол. 22 дек. 1875, § 4.

[3]) Учр. Мин., ст. 932.

[4]) Учр. канц. прош., стр. 20.

[5]) [Въ учр. госуд. сов. изд. 1901 г. постановленіе ст. 38 изд. 1892 г. отсутствуетъ].

[6]) [Ст. 11 изд. 1901 г.].

[7]) Начала русск. госуд. права, т. II, стр. 221.

какъ бы предполагается закономъ; иначе была бы непонятна ст. 35 [1]), постановляющая безъ всякихъ оговорокъ, что „министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ". Къ тому же, мнѣніе министра въ законѣ вездѣ противополагается мнѣнію департаментовъ (ст. 46—49) [2]).

По первоначальному Учрежденію Совѣта, очевидно подъ вліяніемъ идеи обособленія власти законодательной и исполнительной, присутствованіе въ немъ министровъ было необязательно, и неявки ихъ даже по дѣламъ ихъ вѣдомства не прерывали теченія дѣлъ ни въ департаментахъ, ни въ общемъ собраніи (П. С. З. № 24, 64, §§ 37 и 60). Даже извѣщеніе министровъ о дѣлахъ, назначенныхъ къ докладу въ общемъ собраніи, мотивируется тѣмъ, чтобы дать имъ возможность прислать для дачи объясненій директоровъ (§§ 61, 62). Но мало-по-малу условія практическаго удобства, не допускавшаго такого отчужденія министровъ отъ законодательной дѣятельности, заставили признать по крайней мѣрѣ въ общемъ собраніи присутствіе министровъ или ихъ товарищей обязательнымъ, и теперь старое правило сохраняется только для департаментовъ. Прежде всего Высочайшимъ повелѣніемъ 27 апрѣля 1828 года [3]) установлена обязанность министровъ заблаговременно извѣщать государственнаго секретаря, когда они не могутъ присутствовать при обсужденіи дѣлъ ихъ вѣдомства, и вмѣстѣ съ тѣмъ предоставлено министрамъ право требовать въ такомъ случаѣ, чтобы слушаніе дѣла было отложено. Въ 1834 году установлена уже прямо обязанность министровъ присутствовать въ общемъ собраніи по всѣмъ дѣламъ безразлично (П. С. З. № 7619). Кромѣ того, было постановлено, что въ случаѣ вторичной невозможности для министра присутствовать при слушаніи его дѣла, предсѣдатель совѣта, смотря по важности дѣла, или снова откладываетъ его слушаніе, или предоставляетъ министру прислать за себя товарища (ст. 62). Такимъ образомъ, когда требовалось даже личное присутствіе непремѣнно самого министра, замѣна ихъ товарищами допускалась не иначе, какъ съ особаго каждый разъ разрѣшенія предсѣдателя Совѣта. Но, очевидно, на практикѣ это оказалось неудобнымъ, и въ 1847 г. 29 мая (П. С. З. № 21278) послѣдовало общее разрѣшеніе, подтвержденное и 19 февраля 1852 г. (П. С. З. № 26004), министрамъ, въ случаѣ невозможности для

[1]) [Ст. 55 изд. 1901 г.].
[2]) [Ст. 67—70 изд. 1901].
[3]) Въ П. С. З. его нѣтъ.

нихъ прибыть въ общее собраніе по какимъ бы то ни было причинамъ, замѣнять себя товарищами, и не только по дѣламъ ихъ вѣдомства, но и по всѣмъ другимъ. Слѣдовало бы поэтому статью 62 Учр. Гос. Сов. дѣйствующаго изданія 1892 года изложить согласно закону 29 мая 1847 года, и тогда бы примѣчанія не надо было бы дѣлать. Но, вопреки основному правилу кодификаціи, что новый законъ, установляющій новое, противоположное старому правило, долженъ служить поводомъ къ измѣненію, согласно съ нимъ, и соотвѣтствующей статьи Свода Законовъ, въ дѣйствующемъ изданіи 1892 г. ст. 62 Учр. Гос. Сов. осталась въ прежней редакціи, и постановленіе новаго закона 29 мая 1847 г. помѣщено только въ образованномъ для этого примѣчаніи къ этой статьѣ [1]). Въ департаментахъ министры не обязаны присутствовать, но могутъ представлять свои объясненія или лично, или чрезъ товарищей. Но предсѣдатель совѣта и предсѣдатели департаментовъ, когда признаютъ необходимымъ присутствіе министра въ департаментѣ, могутъ его пригласить (ст. 35) [2]). Кромѣ того, могутъ пригласить въ общее собраніе и въ департаменты для объясненія дѣлъ директоровъ и другихъ лицъ, управляющихъ соотвѣтствующими частями министерства для ближайшаго разъясненія подробностей дѣла, но участія въ совѣщаніяхъ совѣта эти лица не принимаютъ (ст. 35, 37, 56, 57, 58) [3]).

---

[1]) [Согласно ст. 74 — 78 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. министры должны присутствовать въ общихъ собраніяхъ государственнаго совѣта не только по дѣламъ ихъ вѣдомства, но и по всѣмъ прочимъ. Министры присутствуютъ въ общемъ собраніи лично или замѣняютъ себя своими товарищами или должностными лицами, пользующимися правами сихъ послѣднихъ. Министра императорскаго двора и удѣловъ замѣняетъ управляющій кабинетомъ его императорскаго величества, военнаго министра—начальникъ главнаго штаба, а управляющаго морскимъ министерствомъ—начальникъ главнаго морского штаба. О дѣлахъ, назначенныхъ къ слушанію въ общемъ собраніи совѣта, дается каждый разъ знать министрамъ. Если министръ или лицо его замѣняющее послѣ извѣщенія въ общее собраніе не прибудетъ, то дѣло слушается безъ него. Министръ, въ случаѣ невозможности для него или для лица, его замѣняющаго, присутствовать въ общемъ собраніи по дѣламъ, до его вѣдомства относящимся, благовременно предваряетъ о томъ государственнаго секретаря. Дѣла сіи, по просьбѣ министра, могутъ быть отложены до одного изъ слѣдующихъ засѣданій].

[2]) [Ст. 55 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. Министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ, но могутъ, когда признаютъ нужнымъ представлять изъясненія свои департаментамъ лично или черезъ товарищей. Равнымъ образомъ департаменты, когда признаютъ нужнымъ, могутъ черезъ своихъ предсѣдателей приглашать министровъ въ свои собранія].

[3]) [Въ ст. 56 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. перечислены должностныя лица, которыми министры могутъ себя замѣнять въ департаментахъ госуд. совѣта,

Предсѣдателемъ совѣта считается самъ Государь Императоръ (ст. 5) [1]), и только на случай неприбытія Государя въ совѣтъ Высочайшею Властью назначается особый предсѣдатель изъ числа членовъ совѣта (ст. 6) [2]). Въ дѣйствительности Государи предсѣдательствуютъ въ совѣтѣ очень рѣдко. Императоръ Александръ I вначалѣ предсѣдательствовалъ въ общихъ собраніяхъ постоянно, но послѣ удаленія Сперанскаго сталъ все рѣже и рѣже предсѣдательствовать лично въ совѣтѣ. Императоръ Николай I присутствовалъ въ чрезвычайныхъ собраніяхъ 13-го и 15-го декабря 1825 г.; въ 1829 г. — при разсмотрѣніи предложенія о пониженіи процента въ кредитныхъ установленіяхъ съ 5 на 4; въ 1830 г. 26 апрѣля—при обсужденіи манифеста о состояніяхъ и о порядкѣ гражданской службы; въ 1833 г. 19 января—при обсужденіи вопросовъ, относящихся къ изданію Свода Законовъ, и въ 1842 году 30 марта — при обсужденіи вопроса о предоставленіи помѣщикамъ заключать съ крестьянами договоры на отдачу земли въ пользованіе съ принятіемъ крестьянами названія обязанныхъ [3]). Покойный Императоръ Александръ II присутствовалъ въ совѣтѣ при своемъ восшествіи на престолъ 19 февраля 1855 года и при обсужденіи Положенія о крестьянахъ 1861 года [4]). Государь Александръ III присутствовалъ только при восшествіи на престолъ 2 марта 1881 года.

Всѣхъ предсѣдателей совѣта по настоящее время было двѣнадцать. Первымъ предсѣдателемъ былъ назначенъ графъ Румянцевъ и затѣмъ слѣдовали князь Салтыковъ, князь Лопухинъ, князь Кочубей, графъ Новосильцевъ, князь Васильчиковъ, графъ Левашевъ, князь Чернышевъ, князь Орловъ, князь Гагаринъ,

---

кромѣ ихъ товарищей. Сверхъ этого въ силу ст. 57 того же учрежденія представленіе въ департаментахъ объясненій по дѣламъ можетъ быть поручаемо министрами ихъ товарищамъ, директорамъ департаментовъ и другимъ начальникамъ отдѣльныхъ частей въ министерствахъ. Лица эти правомъ голоса не пользуются и оставляютъ собраніе, какъ скоро окончатся требуемыя отъ нихъ объясненія].

[1]) [Ст. 6 изд. 1901 г.].

[2]) [Ст. 7 изд. 1901 г.].

[3]) Даневскій. Исторія Государ. Совѣта, стр. 96, 99. О засѣданіи 30 марта 1842 г. любопытный разсказъ гр. М. Корфа въ Сб. Имп. Р. Ист. Общ. XCVIII, стр. 101—123. На предсѣдательскомъ мѣстѣ остался кн. Васильчиковъ. Государь сидѣлъ на мѣстѣ предсѣдателя департамента законовъ. Ораторы обращались съ рѣчами къ князю Васильчикову. Засѣданіе открылось рѣчью Государя, предрѣшавшей вопросъ, и уже послѣ того былъ прочтенъ журналъ департамента. Тѣмъ не менѣе пренія продолжались около 4 часовъ и были измѣнены нѣкоторыя частности проекта.

[4]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1881 г.

Великій Князь Константинъ Николаевичъ и Великій Князь Михаилъ Николаевичъ, донынѣ предсѣдательствующій въ совѣтѣ.

Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя, его замѣняетъ, если не будетъ къ тому назначено другое лицо, старшій въ чинѣ изъ предсѣдателей департаментовъ (ст. 15) [1]).

По своей внутренней организаціи Государственный Совѣтъ слагается изъ общаго собранія и департаментовъ и, кромѣ того, при немъ состоитъ: 1) особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената и 2) государственная канцелярія (ст. 8) [2]).

Общее собраніе составляется подъ предсѣдательствомъ Государя или особо назначаемаго предсѣдателя изъ всѣхъ членовъ совѣта (ст. 14) [3]). Размѣщеніе членовъ общаго собранія и присутствующихъ въ немъ чиновъ государственной канцеляріи опредѣлено ст. 21 [4]) Учр. Гос. Сов. Предсѣдатель имѣетъ мѣсто въ серединѣ; по правую сторону занимаютъ мѣста присутствующіе въ совѣтѣ члены Императорской Фамиліи, а за ними предсѣдатель комитета министровъ, министры и главноуправляющіе; по лѣвую сторону—предсѣдатели департаментовъ, а за ними члены совѣта по старшинству. Государственный секретарь имѣетъ столъ посреди залы противъ предсѣдателя; при немъ за особыми столами находятся: 1) статсъ-секретарь того департамента, по которому докладывается дѣло; 2) помощникъ статсъ-секретаря, докладывающій дѣло, и 3) помощникъ, кратко записывающій дѣла и пренія.

Въ департаментахъ предсѣдательствуютъ особые предсѣдатели изъ назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію къ присутствованію въ нихъ членовъ совѣта. Членовъ департаментовъ полагается не менѣе трехъ (ст. 10) [5]). Обыкновенно ихъ бываетъ гораздо больше, но, тѣмъ не менѣе, общее число членовъ департаментовъ не доходитъ до трети общаго числа всѣхъ членовъ совѣта. Между тѣмъ первоначально предполагалось, что члены, не входящіе въ составъ департаментовъ, будутъ составлять исключеніе, какъ это видно изъ XIII и XIV коренныхъ законовъ совѣта. Назначеніе предсѣдателя совѣта, а также предсѣдателей и членовъ департаментовъ совершается на опредѣленный срокъ: назначеніе предсѣдателя совѣта возобновляется ежегодно (ст. 8),

[1]) [Ст. 19 изд. 1901 г.].
[2]) [Ст. 9 изд. 1901 г.].
[3]) [Ст. 18 изд. 1901 г.].
[4]) [См. 27 ст. изд. 1901 г.].
[5]) [Ст. 11 изд. 1901 г.].

а предсѣдателей и членовъ департаментовъ каждые полгода (ст. 11)[1]). Это правило, установленное при самомъ учрежденіи совѣта, на дѣлѣ затѣмъ скоро перестало соблюдаться, но было возстановлено въ царствованіе Николая I, какъ „уничтожающее мѣстничество и подающее Государю Императору возможность назначать новаго предсѣдателя изъ сановниковъ опытныхъ и способныхъ, безъ оскорбленія прежняго [2]).

Департаменты совѣта имѣютъ по закону значеніе только подготовительныхъ коммиссій. Въ комитетѣ 6 декабря было даже предложено прямо замѣнить ихъ коммиссіями, непремѣнными и временными [3]). По общему правилу, каждое дѣло послѣ предварительнаго обсужденія въ департаментѣ поступаетъ на окончательное уваженіе общаго собранія. Но такъ какъ въ составъ департаментовъ назначаются наиболѣе дѣловые члены совѣта, отличающіеся энергіей, опытностью и знаніемъ, а въ общемъ собраніи теперь преобладаютъ численно неприсутствующіе въ департаментахъ члены, то фактически центромъ дѣятельности совѣта служатъ теперь департаменты. Судьба законопроектовъ обыкновенно уже предрѣшается обсужденіемъ ихъ въ департаментахъ. Общее собраніе мало и рѣдко что̀ прибавляетъ къ выработанному въ департаментахъ.

Департаментовъ по закону полагается пять: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, 4) государственной экономіи (ст. 9) и 5) наукъ, промышленности и торговли, учрежденный въ послѣднее время [4]). Но департаментъ дѣлъ военныхъ фактически не существуетъ, такъ какъ ни предсѣдатель его, ни члены болѣе не назначаются. Распредѣленіе дѣлъ между существующими департаментами таково, что въ департаментъ законовъ „входитъ все, что̀ по существу своему составляетъ предметъ закона“; въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ—„дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи“, и въ департаментъ экономіи — „предметы финансовъ, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ“ (ст. 25) [5]). Но

[1]) [Согласно ст. 13 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. „распорядокъ предсѣдателей и членовъ по департаментамъ возобновляется ежегодно“].

[2]) Сборникъ Р. И. Общ., т. 74. Журналъ комитета 6 декабря, стр. 16.

[3]) Сборникъ Р. И. Общ., т. 74 Журналъ комитета, стр. 21.

[4]) [Ст. 10 изд. 1901 г.: „Департаментовъ въ Государственномъ Совѣтѣ полагается четыре: 1) законовъ, 2) гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, 3) государственной экономіи и 4) промышленности, наукъ и торговли“].

[5]) Согласно ст. 32 Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г. „дѣла, поступающія въ Государственный Совѣтъ, распредѣляются между департаментами по ихъ свойству и принадлежности“.

распредѣленіе это не имѣетъ обязательнаго значенія. При чрезмѣрномъ накопленіи дѣлъ въ департаментѣ, дѣла его могутъ быть передаваемы въ другіе, по распоряженію предсѣдателя совѣта (ст. 26) [1]). Кромѣ того, по сношеніи предсѣдателей департаментовъ могутъ быть учреждаемы соединенныя засѣданія департаментовъ (ст. 19) [2]). Для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ дѣлъ образуются особыя присутствія департаментовъ. Такъ, для обсужденія вопросовъ о преданіи суду членовъ совѣта, министровъ, генералъ-губернаторовъ, главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ засѣдаетъ въ составѣ не менѣе семи членовъ (ст. 88) [3]). Такъ, для разсмотрѣнія дѣлъ о земскихъ повинностяхъ требуется въ департаментѣ экономіи непремѣнно присутствіе четырехъ министровъ: финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и удѣловъ (ст. 35) [4]). Когда со смѣтнымъ дѣломъ связаны вопросы до государственнаго кредита относящіеся, департаментъ экономіи при разсмотрѣніи соединяется съ комитетомъ финансовъ [5]) (ст. 51, п. 1 прим.) [6]). Кромѣ того, въ 1827 году всѣмъ вообще департаментамъ предоставлено право приглашать въ свои засѣданія постороннихъ лицъ, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній (ст. 12) [7]).

Общее собраніе и департаменты составляютъ самый Государственный Совѣтъ [8]), кромѣ того, при немъ состоятъ государственная канцелярія и особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената.

Изъ нихъ наиболѣе общее значеніе имѣетъ и неотъемлемую принадлежность совѣта составляетъ государственная канцелярія. При всѣхъ законодательныхъ учрежденіяхъ имѣется канцелярія или бюро, состоящее подъ начальствомъ предсѣдателя палаты

[1]) [Ст. 33 изд. 1901 г.].

[2]) [Ст. 25 изд. 1901 г.].

[3]) [Ст. 106 изд. 1901 г.].

[4]) [Правило это не содержится въ Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.].

[5]) Учрежденіе этого комитета не было обнародовано.

[6]) [П. 3 ст. 72 изд. 1901 г.].

[7]) [Ст. 16 изд. 1901 г.].

[8]) [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату въ составѣ его учреждены два департамента: первый и второй. Департаменты эти образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ въ оные Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію. Должность предсѣдателя департамента, въ случаѣ его болѣзни или отсутствія, когда не будетъ къ тому назначенъ иной членъ Государственнаго Совѣта, замѣщаетъ старшій въ чинѣ изъ наличныхъ членовъ департамента. Ст. 66 и 67 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г.].

изъ секретарей. Но нигдѣ бюро не получило такого развитія и такого значенія, какъ у насъ государственная канцелярія. Личный составъ парламентскихъ бюро очень немногочисленъ и занимаетъ совершенно подчиненное положеніе, лишенное всякой самостоятельности. У насъ же канцелярія пользуется весьма значительнымъ вліяніемъ на ходъ законодательныхъ работъ [1]). Она вѣдаетъ не только внѣшній распорядокъ, но и подготовляетъ всѣ дѣла къ докладу ихъ въ департаментахъ, такъ что основаніемъ сужденій департаментовъ служитъ изготовленное въ канцеляріи изложеніе дѣла. Затѣмъ канцеляріею же составляются и журналы засѣданія и меморіи, при которыхъ дѣла представляются Государю.

Государственная канцелярія подъ управленіемъ государственнаго секретаря состоитъ изъ его товарища (съ 1894 г.), 6 статсъ-секретарей, какъ начальниковъ отдѣленій канцеляріи [2]), ихъ помощниковъ и затѣмъ еще изъ дѣлопроизводителей младшихъ и старшихъ. Государственный секретарь, его товарищъ, статсъ-секретари и ихъ помощники назначаются и увольняются указами за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ.

Даже не считая дѣлопроизводителей [3]), общее число старшихъ чиновъ государственной канцеляріи, назначаемыхъ Высочайшею властью, т.-е. государственнаго секретаря, его товарища, 6 статсъ-секретарей и 40 помощниковъ статсъ-секретарей, превышаетъ общее число членовъ департаментовъ, достигая 40, и одной четвертой части всего числа членовъ совѣта. Между тѣмъ какъ, напримѣръ, во Франціи въ сенатѣ при 300 членахъ бюро состоитъ всего изъ 14 человѣкъ (президентъ, четыре вице-президента, 6 секретарей и 3 квестора), а въ палатѣ депутатовъ при слишкомъ 500 членахъ—изъ 16 человѣкъ (президентъ, 4 вице-президента, 8 секретарей и 3 квестора [4]). Уже это сравненіе цифръ указываетъ на совершенно иное распредѣленіе

---

[1]) [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта Высочайшимъ указомъ 24 апрѣля 1906 г. въ верхнюю палату вліяніе государственной канцеляріи значительно уменьшилось. Ср. ст. 151—192 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. и ст. 108—124 Учр. Гос. Сов. изд. 1906 г.].

[2]) Отдѣленій канцеляріи собственно шесть: четыре при департаментахъ, отдѣленіе Свода Законовъ и отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря. Но въ департаментѣ экономіи два статсъ-секретаря, одинъ по законодательнымъ дѣламъ, другой по смѣтной части, и такимъ образомъ оказывается 7 статсъ-секретарей.

[3]) Общее число чиновъ государ. канцеляріи въ 1896 г. было 175; въ 1898 — 224.

[4]) Paudra et Pierre. Traité pratique de droit parlementaire, 1879, p. 427.

работъ между самимъ собраніемъ и его канцеляріей у насъ и на Западѣ.

По первоначальному образованію совѣта при немъ состояла Коммиссія составленія законовъ (§§ 81 — 87). Всѣ законопроекты прежде поступленія въ департаментъ законовъ обязательно подвергались предварительному обсужденію въ Коммиссіи. Директора Коммиссіи по званію своему имѣли мѣсто и совѣщательный голосъ въ департаментѣ законовъ. Первымъ директоромъ былъ Сперанскій, занимавшій одновременно и должность государственнаго секретаря, но въ 1812 г. управленіе Коммиссіей перешло къ предсѣдателю департамента законовъ, князю Лопухину.

Съ образованіемъ въ составѣ Собственной Канцеляріи въ 1826 году Второго Отдѣленія спеціально для работъ по составленію Свода Законовъ, коммиссія составленія законовъ была упразднена. Но въ 1882 г. II Отдѣленіе было вновь преобразовано въ Кодификаціонный отдѣлъ при совѣтѣ, а именнымъ указомъ 18 сентября 1893 года и мн. Гос. Сов. Выс. утв. 27 декабря 1893 года Кодификаціонный отдѣлъ преобразованъ въ новое отдѣленіе государственной канцеляріи — отдѣленіе Свода Законовъ [1]).

Особое присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената учреждено въ 1884 году подъ именемъ временнаго, но въ 1890 году переименовано въ особое. Оно состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ совѣта и сенаторовъ. Главноуправляющій канцеляріею по принятію прошеній участвуетъ, когда признаетъ это нужнымъ, въ засѣданіяхъ присутствія. Въ присутствіе поступаютъ жалобы только изъ канцеляріи прошеній. Участвующія въ дѣлѣ и постороннія лица въ засѣданіе не допускаются. Докладъ производится устно. По докладѣ и обсужденіи жалобы присутствіе, не разрѣшая дѣло по существу, постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія Се-

[1]) [Съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату разработка и изданіе свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также полнаго собранія законовъ возложены на государственную канцелярію. Сводъ Законовъ и мѣстныхъ узаконеній, продолженія къ своду и полное собраніе законовъ составляются по распоряженіямъ государственнаго секретаря на основаніи особо установленныхъ правилъ. Ст. 110 и 119 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 года]

ната. Единогласныя заключенія присутствія, а также послѣдовавшія между членами разныя мнѣнія повергаются на Всемилостивѣйшее усмотрѣніе. Высочайшія повелѣнія сообщаются предсѣдателю особаго присутствія и главноуправляющему канцеляріей прошеній для объявленія лицамъ, принесшимъ жалобы (ст. 126—137. Прод. 1895 г.) [1]).

§ 11. Предметы вѣдѣнія Совѣта.

По первоначальному образованію совѣта къ вѣдѣнію его были отнесены только дѣла законодательныя, финансовыя и административныя. О судебной власти совѣта не было вовсе указаній (§ 29).

Къ дѣламъ законодательнымъ отнесено было не только самое изданіе законовъ, уставовъ и учрежденій (п. 1), но также дѣла, требующія въ изъясненіи истиннаго смысла законовъ (п. 2), т.-е. аутентическое толкованіе, и два рода, такъ сказать, частныхъ законовъ: отчужденіе государственнаго имущества въ частное владѣніе (п. 8) и дѣла объ экспропріаціи (п. 9).

Къ дѣламъ финансовымъ отнесено обсужденіе ежегодныхъ смѣтъ общихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, способы ихъ уравненія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіе года встрѣтиться могущихъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры (п. 7).

Къ дѣламъ административнымъ относились: 1) предметы внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній; 2) мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ; 3) общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя, а также 4) объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію. Ко всему этому добавлялось, что разсмотрѣнію совѣта подлежатъ отчеты министровъ (п. 10). Такимъ образомъ, въ дѣлахъ управленія участіе совѣта не ограничивалось только предварительнымъ обсужденіемъ важнѣйшихъ вопросовъ, а распространялось и на оцѣнку дѣятельности министровъ въ формѣ разсмотрѣнія ихъ отчетовъ.

Установленное Образованіемъ совершенное устраненіе отъ

[1]) [Ст. 140—150 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. и ст. 99—107 изд. 1906 года].

совѣта всѣхъ судебныхъ функцій на дѣлѣ, однако, не удержалось. Изданное 25 іюня 1811 года Общее учрежденіе министерствъ возложило на совѣтъ обязанность производства слѣдствій по обвиненіямъ министровъ и по преданію ихъ суду (§§ 289—294). Кромѣ того, такъ какъ предположенное М. М. Сперанскимъ преобразованіе Сената съ приданіемъ опредѣленіямъ по большинству голосовъ общаго собранія окончательнаго значенія не осуществилось, то по необходимости надо было куда-нибудь переносить дѣла изъ общаго собранія Сената. Одно время они стали направляться въ комитетъ министровъ [1]). Но въ апрѣлѣ 1813 года предсѣдателемъ комитета было испрошено Высочайшее повелѣніе направлять ихъ въ Государственный Совѣтъ [2]). Затѣмъ въ Сводѣ 1832 г. перечень дѣлъ, вносимыхъ на уваженіе совѣта, добавленъ указаніемъ на „дѣла, при рѣшеніи коихъ въ общемъ собраніи Сената не составится узаконеннаго большинства голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ его не согласится министръ юстиціи. Въ обоснованіе этого въ цитатѣ указанъ только ордеръ министра юстиціи 4 іюня 1819 года и необнародованное мнѣніе Государственнаго Совѣта 4 февраля 1831 г.

На желательность освободить совѣтъ отъ судебныхъ функцій было вновь обращено вниманіе комитетомъ 6 января 1826 г. Комитетъ полагалъ, что „коренное правило о совершенномъ отдѣленіи части судной отъ законодательной, признанное вообще необходимымъ, и правительству нашему столь же свойственно, какъ и всѣмъ другимъ“, и „дабы устранить отъ Государственнаго Совѣта дѣла судныя и уничтожить судную инстанцію, нынѣ въ немъ установившуюся, полезно было бы учредить особую коммиссію изъ нѣсколькихъ сановниковъ, хотя бы изъ членовъ совѣта (съ тѣмъ, однакоже, чтобы она была *внѣ совѣта*), которая представляла бы Государю свои заключенія по всѣмъ докладамъ, отъ сената подносимымъ. За правильность въ сужденіяхъ сей коммиссіи ручались бы опытность и безпристрастіе членовъ ея“ [3]). Но эти предположенія не осуществились, и по новому Учрежденію Совѣта 1842 г. судебныя дѣла сохранились въ вѣдѣніи совѣта. Они пересчитывались въ ст. 23 въ пунктахъ 17—22: 17) дѣла о лишеніи дворянства и классныхъ или офицерскихъ чиновъ за преступленія; 18) производство слѣдствій надъ министрами и генералъ-губернаторами въ случаѣ

[1]) П. С. З. № 25.371.

[2]) Журналы Комитета, т. II, 1891. Обозрѣніе, стр. 27.

[3]) Сборн. Импер. Русск. Ист. Общ., т. LXXV, стр. 19.

обвиненій, удостоенныхъ предварительнаго Высочайшаго уваженія; 19) дѣла, при рѣшеніи коихъ въ общемъ Сената собраніи не составится узаконеннаго большинства голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ не согласится министръ юстиціи; 20) дѣла по разногласію общаго Сената собранія съ военнымъ совѣтомъ, когда при исчисленіи голосовъ сего совѣта съ голосами сенаторовъ не составится большинства голосовъ, или съ большинствомъ не согласится министръ юстиціи; 21) дѣла по искамъ частныхъ лицъ на подвѣдомые адмиралтействъ-совѣту департаменты и зависящія отъ нихъ учрежденія, въ случаѣ несогласія сената съ адмиралтействъ-совѣтомъ, и 22) доклады Сената объ отмѣнѣ или пересмотрѣ прежнихъ его судебныхъ рѣшеній.

Первый рѣшительный шагъ въ смыслѣ отдѣленія судебной части отъ законодательной былъ сдѣланъ только судебной реформой 1864 г. Судебные уставы Александра II не допускаютъ представленія на Высочайшее уваженіе, а слѣдовательно и въ Государственный Совѣтъ, судебныхъ дѣлъ, рѣшенныхъ судебными установленіями. Поэтому съ введеніемъ судебной реформы судебная компетенція совѣта ограничилась лишь дѣлами старыхъ департаментовъ Сената, коихъ теперь осталось только два: первый и судебный. Дѣла эти изъ департаментовъ могутъ переходить въ первое общее собраніе Сената, гдѣ рѣшенія постановляются большинствомъ не менѣе $^2/_3$ и подлежатъ просмотру и пропуску генералъ-прокурора. Если большинство $^2/_3$ не составится или генералъ-прокуроръ не согласится съ рѣшеніемъ общаго собранія, дѣло вносится чрезъ совѣтъ къ Государю. Кромѣ того, въ совѣтъ поступаютъ изъ Сената дѣла, по которымъ у общаго собранія Сената произойдетъ разногласіе съ военнымъ совѣтомъ или съ адмиралтействъ-совѣтомъ.

Кромѣ того, совѣту принадлежатъ еще функціи дисциплинарнаго и уголовнаго суда. По дѣламъ о преданіи суду членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ, и главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ обвинительной камерой является департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, въ составѣ не менѣе семи членовъ [1]). Порядокъ поступленія и про-

[1]) [Дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генералъ-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія долж-

изводства этихъ дѣлъ опредѣляется статьями 87—84 Учр. Гос. Совѣта [1]).

Донесенія и жалобы, содержащія обвиненія указанныхъ выше лицъ, представляются на Высочайшее усмотрѣніе; удостоенныя изъ нихъ Высочайшаго уваженія направляются въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, и онъ приступаетъ къ ихъ обсужденію, сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ и требуетъ отъ нихъ объясненій. Когда по обстоятельствамъ дѣла окажется нужнымъ предварительное слѣдствіе, производство такового возлагается на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ по Высочайшему назначенію, а прокурорскія по сему слѣдствію обязанности исполняются министромъ юстиціи [2]). Оконченное слѣдствіе вносится, при заключеніи министра юстиціи [3]) о дальнѣйшемъ направленіи дѣла, въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ [4]), постановляющій или о прекращеніи начатаго дѣла, или о наложеніи на привлеченнаго къ отвѣтственности дисциплинарнаго взысканія, или о преданіи обвиняемаго суду. Состоявшееся въ департаментѣ единогласное постановленіе, а въ случаѣ разногласія послѣдовавшія разныя мнѣнія членовъ представляются непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе [5]). Удостоенное Высочайшаго утвержденія постановленіе департамента о преданіи суду служитъ основаніемъ обвинительнаго акта, составляемаго министромъ юстиціи [6]), и вносится имъ въ верховный судъ.

Открытіе и составъ верховнаго суда опредѣляется не въ

ности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, отнесены на основ. Учрежд. Госуд. Сов. изд. 1906 г. къ вѣдомству перваго департамента преобразованнаго Государственнаго Совѣта].

[1]) Ст. 87—95 изд. 1906 г.

[2]) [На основ. 91 ст. Учр. Гос. Сов. изд. 1906 г.: прокурорскія обязанности исполняются оберъ-прокуроромъ уголовн. кассаціон. департ. правительствующаго сената.]

[3]) [Оберъ-прокурора уголовн. кассац. д-та. Ibid., ст. 92].

[4]) [Въ первый департаментъ Государств. Совѣта. Ibid.].

[5]) [„Въ отношеніи членовъ Государственнаго Совѣта и членовъ Государственной Думы департаментъ постановляетъ или о прекращеніи начатаго преслѣдованія, или о преданіи обвиняемаго суду“, но не о наложеніи на привлеченнаго къ отвѣтственности взысканія безъ суда. „Состоявшееся въ департаментѣ постановленіе (по большинству голосовъ, см. ст. 79) о прекращеніи дѣла, преданіи суду или наложеніи взысканія безъ суда представляется на Высочайшее усмотрѣніе“. Ст. 92—93 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г].

[6]) [Оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассац. д-та. Ст. 95. Ibid.].

Учр. Госуд. Совѣта, а въ уставѣ уголовнаго судопроизводства во второй главѣ его третьей книги, состоящей изъ статей 1062—1065. Верховный уголовный судъ учреждается каждый разъ по особому Высочайшему указу и составляется изъ семи лицъ: подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, изъ предсѣдателей его департаментовъ и первоприсутствующихъ въ кассаціонныхъ департаментахъ и въ общемъ ихъ собраніи [1]). Судопроизводство въ верховномъ уголовномъ судѣ такое же, какъ и въ общихъ судахъ, съ тою лишь особенностью, что приговоры его признаются окончательными безъ допущенія на нихъ отзывовъ и жалобъ, но съ принятіемъ отъ осужденныхъ просьбъ о помилованіи, представляемыхъ порядкомъ, опредѣленнымъ въ отдѣленіи пятомъ, главѣ первой той же книги Устава въ статьяхъ 1060 и 1061: просьбы эти подаются въ Судебную Палату и, съ ея заключеніемъ, представляются министромъ юстиціи на Высочайшее усмотрѣніе. Принесеніемъ такой просьбы останавливается исполненіе приговора до воспослѣдованія Высочайшаго о ней рѣшенія.

Надо, впрочемъ, сказать, что предоставленіе нѣкоторыхъ судебныхъ функцій законодательному учрежденію не представляетъ собою ничего безпримѣрнаго, но встрѣчается и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Англіи палата лордовъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ высшая судебная инстанція, правда, разрѣшающая судебныя дѣла при участіи однихъ лишь пэровъ-юристовъ. Но и у насъ судебныя дѣла въ совѣтѣ обсуждаются по общему правилу въ гражданскомъ департаментѣ [2]), состоящемъ преимущественно изъ опытныхъ юристовъ, окончательно, и попадаютъ въ общее собраніе совѣта лишь въ видѣ исклю-

---

[1]) [Высоч. утвержд. мнѣніемъ Госуд. Сов. 28 апрѣля 1906 г. (Собр. узакон. № 105) повелѣно ст. 1062 – 1065 Уст. Угол. Судопр. отмѣнить, статью же 1112 того же Устава положить слѣдующимъ образомъ: „Верховный уголовный судъ образуется подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта, избираемаго по непосредственному усмотрѣнію его Императорскаго Величества, на каждый годъ, изъ числа членовъ сего совѣта, Высочайшею властью назначаемыхъ, въ составѣ: первоприсутствующихъ въ кассаціонныхъ департаментахъ Правительствующаго Сената и въ соединенномъ ихъ присутствіи съ первымъ департаментомъ и назначаемыхъ ежегодно Высочайшею властью трехъ сенаторовъ уголовнаго кассаціоннаго департамента и двухъ сенаторовъ перваго департамента Правительствующаго Сената. Прокурорскія обязанности при верховномъ уголовномъ судѣ исполняются оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассаціоннаго департамента Правительствующаго Сената“ и т. д.].

[2]) [См. выноску 5 на предыдущей страницѣ].

ченія [1]). Точно такъ же въ Швейцаріи жалобы на рѣшенія союзнаго совѣта приносятся союзному собранію.

Административныя функціи совѣта также измѣнились сравнительно съ тѣмъ, какъ онѣ были опредѣлены Образованіемъ 1810 г. Самое существенное измѣненіе въ этомъ отношеніи было внесено Учрежденіемъ 1842 г., исключившимъ изъ числа дѣлъ, подлежащихъ сужденію совѣта, отчеты министерствъ въ управленіи принадлежащихъ къ нимъ частей. Вмѣсто такихъ общихъ отчетовъ, съ 1842 г. стали поступать въ совѣтъ только ежегодные отчеты о доходахъ и расходахъ. Новыми земскимъ городовымъ положеніями совѣту предоставлено участіе въ надзорѣ за дѣятельностью земствъ и городского общественнаго управленія, а именно: отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, когда это вызываетъ возвышеніе земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго органами самоуправленія (ст. 23, пп. 22, 23) [2]).

Дѣятельность совѣта по обсужденію проектовъ частныхъ законовъ расширилась. Въ Образованіи 1810 г. сюда относились только двѣ категоріи дѣлъ: 1) экспропріація и 2) отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частное владѣніе (§ 29, пп. 8 и 9). Въ Учрежденіи 1842 года къ этому присоединились еще: 1) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній, когда ими испрашиваются особыя привилегіи; 2) дѣла о привилегіяхъ на изобрѣтенія, и 3) дѣла о возведеніи въ дворянство и возведеніи въ почетныя достоинства, княжеское, графское, баронское (ст. 23, пп. 13, 14, 17). Выдача привилегій на изобрѣтенія и возведеніе въ дворянство теперь отошли изъ вѣдѣнія Государственнаго Совѣта; зато, съ другой стороны, присоединились къ нему нѣкоторыя дѣла, не указанныя почему-то въ Учрежд. Сов., таковы: 1) опредѣленіе потребнаго ежегодно числа людей для пополненія арміи и флота (Уст. воинск. пов., ст. 9); 2) объявленіе цѣлебныхъ источниковъ и грязей имѣющими общественное значеніе (Уст. врачебн., ст. 555, примѣч. Прилож. ст. 2, п. 5. Продолж. 1886 г.); 3) акты учрежденія заповѣдныхъ имѣній (т. X, ч. 1, ст. 481); 4) желѣзнодорожныя дѣла, требующія расходовъ изъ государственной казны; 5) установле-

[1]) [П. 20 ст. 31 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. Съ образованіемъ Государственной Думы „дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами“. отнесены къ ея вѣдомству. Учр. Госуд. Думы, прим. къ п. 7 ст. 31].

[2]) [Съ преобразованіемъ Госуд. Сов. въ верхнюю палату общаго его собранія въ прежнемъ смыслѣ слова болѣе не существуетъ].

ніе правилъ каждой всеобщей народной переписи (1895 г. іюня 5. Собр. Узак. 919).

Кромѣ ежегодныхъ смѣтъ общихъ государственныхъ приходовъ и расходовъ, обсужденію совѣта теперь подлежатъ также: 1) мѣстныя финансовыя дѣла: смѣты и раскладки земскихъ губернскихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, а также смѣты и раскладки земскихъ повинностей по Закавказью и 2) предварительное уваженіе годовыхъ отчетовъ государственнаго банка, государственныхъ сберегательныхъ кассъ, государственныхъ поземельныхъ дворянскаго и крестьянскаго банковъ, а также петербургской и московской сохранныхъ казенъ при разногласіи относительно утвержденія ихъ между министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ [1]).

[1]) [На основаніи п. 21 ст. 31 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 года къ вѣдомству Государственнаго Совѣта также отнесены были: „проекты законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, равно законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи, для разсмотрѣнія въ порядкѣ, установленномъ Высочайшимъ манифестомъ и Высочайше утвержденными основными положеніями 3 февраля 1899 года (Собр. узак., ст. 207)". Согласно этимъ основнымъ положеніямъ: 1) первообразное начертаніе законовъ, издаваемыхъ для Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, пріемлетъ начало съ Высочайшаго каждый разъ соизволенія въ тѣхъ случаяхъ, когда по общему теченію дѣлъ управленія представится необходимымъ составить новое постановленіе или измѣнить либо дополнить дѣйствующій законъ. 2) Порядокъ сей соблюдается въ отношеніи какъ законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, такъ равно и законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи. 3) Высочайшее соизволеніе относительно изданія указанныхъ выше законовъ (ст. 1 и 2) испрашивается надлежащимъ министромъ Имперіи и министромъ статсъ-секретаремъ Великаго Княжества Финляндскаго, по предварительномъ ихъ между собою сношеніи. Финляндскій генералъ-губернаторъ, когда по ходу управленія Великаго Княжества признаетъ необходимымъ восполнить дѣйствующіе въ краѣ законы въ порядкѣ, настоящими положеніями установленномъ, сообщаетъ свои по сему предмету предположенія, для дальнѣйшаго ихъ направленія, подлежащему министру Имперіи и министру статсъ-секретарю Великаго Княжества. 4) По воспослѣдованіи Высоч. соизволенія относительно изданія закона для Имперіи со включеніемъ В. К. Финляндскаго, министръ Имперіи о доставленіи заключеній по существу проекта означеннаго закона сносится съ финляндскимъ генералъ-губернаторомъ, министромъ статсъ-секретаремъ В. К. Финляндскаго и Императорскимъ финляндскимъ сенатомъ. 5) По тѣмъ законодательнымъ предположеніямъ, кои въ порядкѣ внутренняго управленія В. К. Финляндскаго поступаютъ на уваженіе финляндскаго сейма, требуется заключеніе сейма и въ

Разсмотрѣнныя категоріи дѣлъ составляютъ, такъ сказать, легальную компетенцію совѣта. Но послѣдній, 42 пунктъ ст. 32 [1])

порядкѣ изданія законовъ, упомянутыхъ въ ст. 2 сихъ положеній. Заключеніе сейма имѣетъ состояться на ближайшемъ его очередномъ собраніи, если не послѣдуетъ Высочайшаго повелѣнія о созывѣ съ этою цѣлью чрезвычайнаго сейма. 6) По полученіи заключеній финляндскаго генералъ-губернатора, министра статсъ-секретаря В. К. Финляндскаго и Императорскаго финляндскаго сената, а въ подлежащихъ случаяхъ (ст. 5) и финляндскаго сейма, министръ Имперіи вноситъ законопроектъ въ Государственный Совѣтъ установленнымъ въ его учрежденіи порядкомъ. Къ представленію по сему предмету прилагаются въ спискахъ заключенія сената и сейма. 7) Законопроектъ сей разсматривается Государственнымъ Совѣтомъ на общемъ основаніи при участіи финляндскаго генералъ-губернатора и министра статсъ-секретаря В. К. Финляндскаго, а также тѣхъ сенаторовъ Императорскаго финляндскаго сената, кои, по Высочайшему избранію, будутъ особо къ тому назначены. 8) Удостоенное Высочайшаго утвержденія мнѣніе Государственнаго Совѣта по упомянутому законопроекту обнародывается установленнымъ порядкомъ какъ въ Имперіи, такъ и въ В. К. Финляндскомъ". Во всеподданнѣйшемъ отзывѣ отъ 27 мая 1899 года земскіе чины В. К. Финляндскаго сочли своимъ долгомъ донести: „что по конституціи Финляндіи законы, долженствующіе служить къ руководству финскому народу, могутъ быть издаваемы только въ установленномъ основными законами края порядкѣ, по которому предполагается не только, что монархъ при этомъ пользуется содѣйствіемъ финляндскихъ учрежденій, но что законы по предметамъ, не относящимся къ такъ называемымъ дѣламъ административнымъ и хозяйственнымъ, издаются съ вѣдома и согласія земскихъ чиновъ; что, между тѣмъ, опредѣленный приложенными къ Высоч. манифесту основными положеніями порядокъ изданія законовъ, имѣющихъ воспріять дѣйствіе также и въ Финляндіи, противорѣчитъ финляндскимъ основнымъ законамъ и конституціи, которою на основаніи оныхъ пользуется Финляндія; что манифестъ и принадлежащія къ нему основныя положенія, какъ изданныя безъ согласія земскихъ чиновъ и вообще внѣ порядка, установленнаго основными законами края, не могутъ имѣть силу закона въ Финляндіи; ....что въ случаѣ, если бы Его Императорское Величество призналъ необходимымъ особый порядокъ для изданія законовъ, общихъ для Имперіи и Финляндіи, земскіе чины ожидаютъ, что Его Императорскому Величеству благоугодно будетъ передать земскимъ чинамъ для установленнаго основными законами разсмотрѣнія Высочайшее предложеніе съ проектомъ необходимыхъ для указанной цѣли измѣненій основныхъ законовъ Финляндіи, и что земскіе чины считаютъ своимъ долгомъ, „основаннымъ на высшемъ міровомъ порядкѣ, придерживаться законовъ и правъ, сохраненіе коихъ въ ненарушимости въ 1809 году торжественно удостовѣрено финскому народу". См. рѣшеніе земскихъ чиновъ В. К. Финляндскаго на чрезвычайномъ сеймѣ 29 мая 1899 г., Сборн. Пост. В. К. Финляндскаго 1899 г. № 49, стр. 6—7. Высочайшимъ манифестомъ о мѣрахъ къ возстановленію законномѣрнаго порядка въ краѣ отъ 22 октября (4 ноября) 1905 г. между прочимъ повелѣно было: „пріостановить дѣйствіе основныхъ положеній, объявленныхъ при Нашемъ манифестѣ отъ 3 (15) февраля 1899 г., пока затронутые въ нихъ вопросы не будутъ урегулированы законодательнымъ актомъ"].

[1]) [П. 22, ст. 31, изд. 1901 г.].

Учр. Гос. Сов. постановляетъ, что вѣдѣнію совѣта подлежатъ также всѣ вообще дѣла, которыя будутъ внесены въ него по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

§ 12. Порядокъ дѣлопроизводства.

Общій порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ сохраняется и по настоящее время тотъ же самый, какой былъ установленъ Образованіемъ 1810 года. Въ то время во всѣхъ вообще коллегіяхъ вся подготовка дѣлъ возлагалась на канцелярію, и потому члены присутствія знакомились съ дѣлами не изъ непосредственныхъ подлинныхъ матеріаловъ, а изъ доклада, составленнаго канцеляріей. Это давало, конечно, канцеляріи несоотвѣтственное ея значенію вліяніе на рѣшенія; отъ нея зависѣло дать каждому дѣлу своимъ докладомъ опредѣленное освѣщеніе и этимъ предопредѣлить и самое рѣшеніе. Во время учрежденія совѣта такой порядокъ дѣлопроизводства казался большинству, въ томъ числѣ и Сперанскому, единственно возможнымъ. На неудобство такого порядка и на желательность уменьшенія вліянія канцеляріи указывалъ уже графъ В. П. Кочубей. „Полезно было бы предоставить членамъ совѣта, департаментъ составляющимъ, обработывать самимъ бумаги, въ совѣтъ поступающія, назначая имъ для сего одного изъ чиновниковъ, при совѣтѣ служащихъ. Такимъ образомъ члену совѣта каждаго департамента можно было бы по назначенію президента предоставить обработать дѣло и внести по оному записку съ заключеніемъ его, то-есть сдѣлать то, что́ нынѣ чинится какимъ-нибудь канцелярскимъ служителемъ. Сіе дѣлается вездѣ, гдѣ совѣты не установлены“ [1]). Въ томъ же смыслѣ высказывались Гурьевъ и Балугьянскій [2]). Но разъ установленный порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ остается тѣмъ же и до сихъ поръ. Такой консерватизмъ сохраненія преобладающаго вліянія канцелярскихъ чиновъ, а не болѣе компетентныхъ въ законодательныхъ дѣлахъ членовъ Государственнаго Совѣта — несомнѣнное зло, и давно бы слѣдовало установить тотъ же порядокъ подготовки дѣлъ, какой установленъ Судебными Уставами во всѣхъ судахъ и въ кассаціонныхъ департаментахъ Сената.

Дѣла поступаютъ въ совѣтъ или по особымъ Высочайшимъ

---

[1]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 9.

[2]) Тамъ же, стр. 29 и 63.

повелѣніямъ, или по представленію министровъ (ст. 30) [1]). Всѣ они присылаются на имя государственнаго секретаря и сначала входятъ въ государственную канцелярію (ст. 27, 161) [2]). При этомъ государственный секретарь не является только передаточной инстанціей. На него, напротивъ, возложена обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы представленія были изложены въ надлежащей формѣ и снабжены нужными документами (ст. 163) [3]), и сверхъ того за тѣмъ, чтобы въ совѣтъ представлялись только дѣла дѣйствительно подлежащія его вѣдѣнію (ст. 162) [4]). Слѣдовательно, возникающія сомнѣнія о предѣлахъ компетенціи совѣта разрѣшаются не самимъ совѣтомъ, а властью государственнаго секретаря. Онъ можетъ, напримѣръ, рѣшить, что дѣло, присланное въ совѣтъ, подлежитъ сужденію не совѣта, а комитета министровъ. Въ законѣ не опредѣлено, кто разрѣшаетъ могущій такимъ образомъ возникнуть отрицательный конфликтъ между государственнымъ секретаремъ и управляющимъ дѣлами комитета. Но, очевидно, такой конфликтъ можетъ быть разрѣшенъ только Высочайшимъ повелѣніемъ, испрошеннымъ тѣмъ министромъ, которому будетъ отказано въ пріемѣ его представленія и въ совѣтѣ, и въ комитетѣ.

Поступившія въ канцелярію дѣла распредѣляются по отдѣленіямъ, которыя и изготовляютъ ихъ къ докладу, съ надлежащими изъясненіями и дополненіями, требуя всѣхъ нужныхъ свѣдѣній, откуда слѣдуетъ (ст. 165) [5]). Изготовленный въ отдѣленіи докладъ представляется на просмотръ государственному секретарю (ст. 166) [6]), и лишь послѣ того статсъ-секретари подаютъ перечневый списокъ дѣлъ предсѣдателямъ общаго собранія или департаментовъ для назначенія дѣлъ къ докладу (ст. 167) [7]).

По общему правилу, каждое дѣло слушается сначала въ соотвѣтствующемъ департаментѣ (ст. 28) [8]); но обсужденіе болѣе важныхъ дѣлъ допускается и въ соединенныхъ засѣданіяхъ двухъ или даже всѣхъ трехъ департаментовъ, устраиваемыхъ по сношенію предсѣдателей (ст. 19) [9]). Но исключеній изъ этого общаго

---

[1]) [Ст. 43, изд. 1901 г.].

[2]) [Ст. 44, тамъ же].

[3]) [Ст. 165, тамъ же].

[4]) [Ст. 164, тамъ же].

[5]) [Ст. 166 Учр. Госуд. Сов., изд. 1901 г.].

[6]) [Эта статья въ изд. 1901 г. не воспроизведена].

[7]) [Ст. 167, изд. 1901 г.].

[8]) [Ст. 48, изд. 1901 г.].

[9]) [Ст. 25 тамъ же. Кромѣ того для предварительнаго соображенія и разработки особо важныхъ и сложныхъ законопроектовъ въ составѣ Государствен-

правила три: 1) всякое дѣло можетъ быть внесено помимо департамента прямо въ общее собраніе по Высочайшему повелѣнію (ст. 52 Учр. Госуд. Сов.) [1]), и кромѣ того ст. 53 [2]) установляетъ такое же правило для дѣлъ; 2) объ общихъ внутреннихъ мѣрахъ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыхъ и 3) для важныхъ внѣшнихъ мѣръ. Но въ дѣйствительности ни дѣла о такихъ внутреннихъ мѣрахъ, ни о важныхъ внѣшнихъ мѣрахъ не вносятся почти никогда въ Государственный Совѣтъ—первыя изъ нихъ обсуждаются обыкновенно въ комитетѣ министровъ, а вторыя—по докладу министра иностранныхъ дѣлъ и по совѣщаніи съ тѣми лицами, какихъ онъ найдетъ нужнымъ призвать къ тому. Исключенія изъ общаго порядка—представленія, обсужденныя Государственнымъ Совѣтомъ, и тѣ дѣла, которыя представляются на Высочайшее разрѣшеніе прямо изъ департаментовъ, минуя общее

наго Совѣта могутъ быть согласно ст. 49 Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г. образуемы особыя совѣщанія и подготовительныя коммиссіи, по положеніямъ департаментовъ, удостоеннымъ Высоч. утвержденія. Особыя совѣщанія образуются подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Государственнаго Совѣта по Высочайшему избранію, въ составѣ назначенныхъ Высочайшею властью: членовъ сего совѣта, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями или ихъ товарищей, государственнаго секретаря или его товарища. Съ Высочайшаго соизволенія, сверхъ указанныхъ лицъ могутъ быть призываемы въ составъ совѣщаній и иныя лица, занимающія высшія должности государственнаго управленія. Въ совѣщаніе могутъ быть кромѣ того приглашаемы лица, отъ коихъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій. Выборъ сихъ лицъ зависитъ отъ предсѣдателя совѣщанія по соглашенію, въ подлежащихъ случаяхъ, съ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью, до вѣдомства коихъ относится обсуждаемый законопроектъ. Заключенія совѣщанія вносятся на уваженіе департаментовъ.—Подготовительныя коммиссіи также образуются подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Въ составъ коммиссій въ качествѣ членовъ входятъ высшіе чины государственной канцеляріи и чины другихъ вѣдомствъ, командируемые по соглашенію предсѣдателя коммиссіи съ государственнымъ секретаремъ и подлежащими министрами. По распоряженію предсѣдателя Государственнаго Совѣта могутъ быть призываемы въ составъ коммиссій лица, по своимъ знаніямъ и опыту могущія принести пользу участіемъ въ трудахъ коммиссій. Относительно приглашенія тѣхъ изъ сихъ лицъ, которыя состоятъ на государственной, сословной или общественной службѣ, Государственный Совѣтъ входитъ въ сношеніе съ начальниками подлежащихъ вѣдомствъ. Предсѣдателю коммиссіи предоставляется входить въ сношенія съ министрами и другими начальниками подлежащихъ вѣдомствъ о собраніи и доставленіи въ коммиссію необходимыхъ свѣдѣній и отзывовъ мѣстныхъ властей. При разсмотрѣніи составленнаго коммиссіею проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, члены коммиссій могутъ быть приглашаемы для представленія объясненій. Ст. 97—98, 100—102 и 104 ст. Учр. Госуд. Сов., изд. 1901 г.].

[1]) [Ст. 51 Учр. Г. С., изд. 1901 г.].

[2]) [Ст. 51, тамъ же].

собраніе, и такія исключенія многочисленнѣе первыхъ. Таковы, прежде всего и безусловно, постановленія гражданскаго департамента о прекращеніи дѣлъ объ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія, о наложеніи на нихъ дисциплинарнаго взысканія безъ суда, о преданіи ихъ суду (ст. 93) [1]). Дѣла эти ни въ какомъ случаѣ не вносятся на обсужденіе общаго собранія. Во-вторыхъ: 1) положенія департаментовъ, заключающія въ себѣ лишь изъясненіе законовъ и приложеніе ихъ къ частнымъ случаямъ и не предполагающія измѣненія существующихъ законовъ и 2) заключенія департамента экономіи о сверхсмѣтныхъ кредитахъ и о дополненіи сборовъ и доходовъ [2]), не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты, также не вносятся въ общее собраніе, но при томъ лишь условіи: 1) если по дѣламъ этимъ въ департаментѣ не произойдетъ разногласія; 2) если департаментъ не предположитъ отмѣнить рѣшеніе Сената или большинство сенаторовъ, и 3) если департаментъ не разойдется съ мнѣніемъ министра (ст. 48, 49) [3]). Кромѣ того, постановленія департаментовъ: 1) о возвращеніи дѣла министру по соглашенію съ нимъ и 2) о сообщеніи дѣлу лишь законнаго хода (ст. 50) [4]); 3) постановленія о производствѣ предварительнаго слѣдствія надъ высшими чинами (ст. 93) [5]), но это собственно не рѣшительныя опредѣленія, а т. наз. „частныя опредѣленія“, лишь направляющія ходъ дѣла, и 4) нѣкоторыя дѣла о земскихъ повинностяхъ (ст. 50, прим.) [6]) приводятся въ исполненіе даже безъ представленія ихъ на Высочайшее уваженіе, однако, при условіи лишь присутствія при обсужденіи ихъ министромъ финансовъ, земл. и гос. имущ., внутр. дѣлъ и удѣловъ.

Дѣла въ департаментахъ предлагаются статсъ-секретарями (и читаются по ихъ распоряженію ихъ помощниками или дѣлопроизводителями) (ст. 33) [7]). Затѣмъ предсѣдатель департамента „излагаетъ существо и силу вопроса и охраняетъ надлежащій порядокъ и единство предмета“. Разсужденія членовъ

[1]) Ст. 111 тамъ же.

[2]) [Учрежденіемъ Гос. Сов. изд. 1901 г. сюда отнесены были сверхъ того положенія департаментовъ объ образованіи особыхъ совѣщаній и подготовительныхъ коммиссій].

[3]) [Ст. 69 и 70 Учр. изд. 1901 г.].

[4]) [Ст. 71 тамъ же].

[5]) [Ст. 111 тамъ же].

[6]) [II. 4-й не воспроизведенъ въ Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

[7]) [Слова, заключенныя въ скобки, не содержатся въ Учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г., ст. 59.]

обращаются къ предсѣдателю (ст. 34) [1]). По каждому выслушанному дѣлу составляется отдѣльный журналъ (ст. 40) [2]), въ который, кромѣ заключенія большинства, вносятся и мнѣнія не согласившихся съ нимъ членовъ (ст. 42) [3]). Министры (кромѣ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, кои разсматриваются департаментомъ экономіи не иначе, какъ въ присутствіи 4 министровъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и удѣловъ) [4]), не обязаны присутствовать въ департаментахъ, но могутъ представлять изъясненія или лично, или чрезъ товарищей, или чрезъ директоровъ и управляющихъ тѣми частями, куда принадлежитъ предметъ разсужденія. Съ своей стороны, департаменты, а также предсѣдатель совѣта могутъ пригласить министровъ въ собраніе департамента (ст. 35) [5]). Если министръ самъ желаетъ присутствовать въ собраніи или довѣритъ это своему товарищу, онъ предваряетъ объ этомъ государственнаго секретаря при самомъ внесеніи дѣла (ст. 36) [5]).

Если департаментъ въ отсутствіе министра постановитъ заключеніе, несогласное съ его представленіемъ, то, смотря по важности дѣла, или предоставляетъ статсъ-секретарю лично съ нимъ объясниться, или передаетъ министру свой журналъ формальнымъ порядкомъ чрезъ государственнаго секретаря (ст. 45) [6]). Если министръ согласится съ департаментомъ, то подписываетъ журналъ, если же останется при особомъ мнѣніи, то можетъ представить его письменно въ теченіе недѣли (ст. 46) [7]). Получивъ особое мнѣніе министра, департаментъ вновь разсматриваетъ дѣло, и если не согласится все-таки съ доводами министра, то представляетъ въ общее собраніе вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ и мнѣніе министра (ст. 47) [8]).

Въ общемъ собраніи дѣла предлагаются государственнымъ секретаремъ и читаются по его распоряженію статсъ-секретарями или ихъ помощниками (ст. 65) [9]). Докладъ совершается чтеніемъ

[1]) [Ст. 82 Учр. 1901 г.].

[2]) [Ст. 62 тамъ же].

[3]) [Ст. 63 тамъ же].

[4]) [Заключенныя въ скобки слова не содержатся въ Учр. Г. С. изд. 1901 г., ст. 55].

[5]) [Постановленія эти не воспроизведены въ Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

[6]) [Ст. 66 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

[7]) [Ст. 67 тамъ же].

[8]) [Ст. 68 тамъ же].

[9]) [Ст. 81 Учр. Г. С. изд. 1901 г.: „Дѣла, къ слушанію назначенныя, предлагаются, по распоряженію предсѣдателя Государственнаго Совѣта, статсъ-секретаремъ или помощникомъ статсъ-секретаря, назначеннымъ къ тому государственнымъ секретаремъ“].

департаментскаго журнала (ст. 66). По окончаніи чтенія, которое никѣмъ не должно быть прерываемо, предсѣдатель соотвѣтствующаго департамента даетъ нужныя объясненія и установляетъ существенные предметы разсужденія. Затѣмъ государственный секретарь добавляетъ свои поясненія, и каждый членъ совѣта можетъ отъ него требовать поясненій (ст. 67—70) [1]). Послѣ того начинаются разсужденія по порядку статей или вопросовъ (ст. 71) [2]). Градовскій [3]) понимаетъ это постановленіе, будто имъ вовсе устраняется возможность общаго обсужденія проекта; но въ этомъ съ нимъ нельзя согласиться, приданіе такого смысла этой статьѣ было бы возможно, если бы въ ней говорилось лишь „о разсужденіяхъ по порядку статей“, но разъ въ ней говорится и о разсужденіяхъ „по вопросамъ“, то, очевидно, допускается и общее обсужденіе проекта. Но нельзя не замѣтить, что установленіе вопросовъ предоставляется только предсѣдателямъ департаментовъ, а не всѣмъ членамъ совѣта и, даже, не руководящему преніями общаго собранія предсѣдателю совѣта. Это, конечно, должно очень стѣснять пренія общаго собранія, замыкаемыя такимъ образомъ напередъ въ предѣлы, намѣченные департаментами, обсуждавшими проектъ.

Слово предоставляется членамъ предсѣдателемъ по очереди заявленій, а въ случаѣ одновременности заявленій первенство принадлежитъ старшему въ чинѣ (ст. 72, 75) [4]). Не требуется, чтобы члены, говорящіе за и противъ предложенія, чередовались между собой, а между тѣмъ такой порядокъ существенно содѣйствуетъ оживленію и вмѣстѣ сокращенію преній, придавая имъ, дѣйствительно, характеръ живого обмѣна мыслей, поддерживающаго сильнѣе и вниманіе слушателей [5]). Говорятъ

[1]) [Постановленія статей 66—70 Учр. Г. С. изд. 1892 г. не вошли въ изданіе 1901 года].

[2]) [Ст. 83 Учр. изд. 1901 г.].

[3]) Начала русск. гос. пр., ч. II, стр. 228.

[4]) [Вмѣсто этихъ ст.ст. изд. 1892 г. ст. 86 Учр. Г. С. изд. 1901 г. постановляла: „словесныя разсужденія членовъ излагаются каждымъ отдѣльно (слова: „такъ, чтобы голосъ одного не былъ прерываемъ голосомъ другого“— въ Учр. изд. 1901 г. не повторены). Если два или нѣсколько членовъ въ одно время изъявятъ желаніе изложить свое мнѣніе, то предсѣдатель даетъ первенство слова старшему изъ нихъ по чину“].

[5]) [Пожеланіе автора осуществилось въ дѣлопроизводствѣ Государственнаго Совѣта, преобразованнаго въ верхнюю палату. Согласно ст. 67 Наказа Госуд. Сов. (Собр. узак. 1907 г. № 86): „предсѣдатель предоставляетъ слово по очереди занесенія членовъ совѣта въ списокъ, соблюдая, по возможности, чередованіе между лицами, говорящими за и противъ обсуждаемаго проекта или предложенія“].

стоя (ст. 73) [1]) и при этомъ обращаются не къ собранію, а къ предсѣдателю (ст. 74) [2]).

Предсѣдатель руководитъ преніями, предлагая одинъ вопросъ за другимъ, наблюдая, дабы никто не прерывалъ своимъ голосомъ говорящаго, дабы говорящіе не удалялись отъ обсуждаемаго вопроса къ другимъ. Въ случаѣ разногласія, для соглашенія ихъ излагаетъ существо и силу вопроса (ст. 74) [3]). „Разсужденія, удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла, обращаются къ оному предсѣдателемъ совѣта, который, при повтореніи сихъ отступленій, прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему“ (ст. 76) [4]). „Когда всѣ статьи разсужденія будутъ такимъ образомъ пройдены и предметъ достаточно соображенъ, предсѣдатель закрываетъ разсужденіе, вопрошаетъ о мнѣніяхъ и объявляетъ окончательно принятое заключеніе“ (ст. 77) [5]). „Въ случаѣ предметовъ особенной важности предсѣдатель имѣетъ право сужденія по выслушанному дѣлу отложить до слѣдующаго засѣданія“ (ст. 78) [6]). Такимъ образомъ, власть предсѣдателя очень широка. Отъ него всецѣло зависитъ, во всякое время, не допускать дальнѣйшихъ преній и откладывать самое рѣшеніе дѣла.

Счетъ голосовъ происходитъ только въ случаѣ разномыслія и совершается помощниками статсъ-секретаря, обходящими всѣхъ членовъ общаго собранія съ печатнымъ спискомъ ихъ и отмѣчающими въ нихъ противъ каждаго члена: согласенъ съ такимъ-то заключеніемъ, или подастъ особое мнѣніе. По собраніи голосовъ, предсѣдатель возвѣщаетъ ихъ число по каждому мнѣнію составившееся (ст. 79) [7]).

На практикѣ же установились нѣкоторыя видоизмѣненія этихъ правилъ и, надо сказать, къ лучшему. Такъ какъ теперь по всѣмъ дѣламъ совѣта составляются печатныя записки, разсылаемыя всѣмъ членамъ, то „чтеніе“ дѣлъ ограничивается на дѣлѣ прочтеніемъ одного заголовка. Самое обсужденіе дѣла въ департаментѣ начинается обыкновенно съ рѣчи предсѣдателя,

---

[1]) [Ст. 85 Учр. изд. 1901 г.].

[2]) [Ст. 82 тамъ же].

[3]) [Ст. 82 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

[4]) [Ст. 87 тамъ же].

[5]) [Ст. 88 тамъ же].

[6]) [Ст. 89: „...Отъ общаго собранія, по предложенію предсѣдателя, зависитъ, кромѣ того, возвратить дѣло въ департаментъ для дополнительнаго обсужденія“].

[7]) [Ст. 91 изд. 1901 г. гласитъ: „При разномысліи предсѣдатель или отъ лица его государственный секретарь, по отобраніи голосовъ, возвѣщаетъ число ихъ, по каждому мнѣнію составившееся“].

излагающей „существо и силу вопроса“ (ст. 34) [1]), и затѣмъ происходятъ пренія по намѣченнымъ въ ней вопросамъ.

Въ общемъ собраніи чтеніе департаментскихъ журналовъ также замѣняется на дѣлѣ чтеніемъ ихъ заголовковъ, послѣ чего предсѣдатель спрашиваетъ членовъ совѣта, угодно ли имъ утвердить журналъ департамента. Если возраженій нѣтъ—тѣмъ дѣло и кончается. Если окажутся возраженія, происходятъ пренія и затѣмъ голосованіе. Но въ случаѣ возбужденія въ общемъ собраніи какого-либо новаго вопроса, дѣло обыкновенно возвращается для новаго обсужденія въ департаментъ.

Слѣдуетъ еще замѣтить, что съ переходомъ къ государственному секретарю функцій, лежавшихъ прежде на главноуправляющемъ кодификаціоннымъ отдѣломъ, на государственнаго секретаря возложена обязанность представлять совѣту объясненія и заключенія объ отношеніи обсуждаемаго дѣла къ постановленіямъ дѣйствующаго законодательства и къ разработкѣ Свода Законовъ. Труды его въ этомъ отношеніи раздѣляетъ, по ближайшему его усмотрѣнію, товарищъ государственнаго секретаря (ст. 33, прим. по Прод. 1895) [2]).

Въ журналъ засѣданія вносятся во всякомъ случаѣ только два мнѣнія, соединившія наибольшее число голосовъ. Если кто не соглашается съ этими мнѣніями, то можетъ подать не позже семи дней письменно особое мнѣніе, которое прочитывается въ совѣтѣ, и предсѣдатель спрашиваетъ затѣмъ: признаетъ ли совѣтъ нужнымъ обратиться къ новому о дѣлѣ сужденію? Если большинство отвѣтитъ утвердительно, то открывается новое совѣщаніе. Если большинство, напротивъ, отвѣтитъ отрицательно, то въ журналѣ отмѣчается только, что совѣтъ, выслушавъ особое мнѣніе, не убѣдился въ надобности приступать къ новому сужденію о дѣлѣ, а столько-то членовъ согласились съ тѣмъ мнѣніемъ. Самое же особое мнѣніе представляется на Высочайшее усмотрѣніе въ особомъ спискѣ при меморіи (ст. 80) [3]).

Дѣла, разсмотрѣнныя въ Государственномъ Совѣтѣ, представляются на Высочайшее уваженіе государственнымъ секретаремъ и притомъ не въ подлинныхъ журналахъ, подписанныхъ всѣми членами, а въ меморіяхъ, представляющихъ особое краткое извлеченіе изъ журнала, составленное канцеляріей и подписанное только предсѣдателемъ и государственнымъ секретаремъ

[1]) [На основаніи ст. 82 Учр. Г. С. изд. 1901 г. предсѣдатель „излагаетъ существо вопроса“ лишь „въ случаѣ разнообразія мнѣній, для соглашенія ихъ“].

[2]) [Ст. 60 Учр. Г. С. изд. 1901 г.].

[3]) [Ст. 90 тамъ же].

(ст. 106—114 [1]). Первоначально Государю представлялись подлинные журналы, а меморіи введены въ 1816 г. [2]). „Съ 1816 г., говоритъ Сперанскій, по причинамъ, кои опредѣлить трудно, введены такъ называемыя меморіи. Здѣсь представляются два вопроса: 1) чѣмъ удостовѣриться, что сіи выписки представляютъ дѣло во всей полнотѣ его и ясности; 2) если онѣ представляютъ его во всей полнотѣ и ясности, достойной верховнаго рѣшенія Государя, то почему же онѣ не суть журналы или списки съ журналовъ“ [3]).

Высочайшее утвержденіе выражается въ различной формѣ, смотря по тому, требуется ли собственноручное утвержденіе, и утверждаетъ ли Государь мнѣніе большинства, мнѣніе меньшинства или постановляетъ особенную резолюцію. Собственноручное утвержденіе мнѣнія большинства имѣетъ форму надписанія „Быть по сему“ (ст. 117). Въ случаѣ утвержденія заключенія меньшинства или постановленія особенной резолюціи по дѣламъ, требующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, Высочайшая воля выражается въ формѣ именного указа (ст. 119). Впрочемъ, есть дѣла, по которымъ во всякомъ случаѣ требуется изданіе именного указа. Таковы дѣла объ экспропріаціи, о признаніи цѣлебныхъ источниковъ имѣющими общественное значеніе, объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній и объ опредѣленіи числа людей, подлежащихъ призыву.

Словесно выраженное утвержденіе облекается или въ форму надписи (при утвержденіи мнѣній большинства): „Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе Государственнаго Совѣта утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“, за подписью предсѣдателя совѣта, или (при утвержденіи мнѣній меньшинства или постановленіи особенной резолюціи) въ форму особаго Высочайшаго повелѣнія, изложеннаго за подписью предсѣдателя Совѣта (ст. 121—123) [4]).

---

[1]) [Ст. 114—123 тамъ же].

[2]) Градовскій. Начала, II, стр. 230, ошибочно отнесъ это нововведеніе къ 1842 году.

[3]) Сперанскій. О государственныхъ установленіяхъ. Архивъ Калачова, 1859, т. III, стр. 47 и 55. [На основаніи ст. 122 Учр. Г. С. изд. 1901 г. „въ тѣхъ *исключительныхъ случаяхъ*, когда въ виду особыхъ обстоятельствъ возникнетъ необходимость по какому-либо внесенному въ Государственный Совѣтъ дѣлу или части онаго испросить Высочайшее повелѣніе не въ меморіяхъ совѣта, а въ иномъ порядкѣ, *министры* сообщаютъ свои предположенія предсѣдателю Государственнаго Совѣта для доклада Императорскому Величеству“].

[4]) [Въ Учр. Госуд. Совѣта изд. 1901 г., ст. 124—129, образъ исполненія дѣлъ по Государственному Совѣту опредѣленъ такъ: собственноручнаго Высочайшаго

§ 13. Право законодательнаго почина.

Порядокъ законодательства требуетъ особаго разсмотрѣнія какъ потому, что въ немъ замѣчаются нѣкоторыя особенности сравнительно съ обсужденіемъ другихъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію законодательнаго учрежденія, такъ и потому, что не всѣ стадіи образованія закона относятся къ компетенціи Государственнаго Совѣта. Познакомившись съ дѣлопроизводствомъ въ совѣтѣ, мы еще не ознакомились со всѣми стадіями законодательной процедуры.

Въ процессѣ образованія закона различаютъ пять главныхъ моментовъ: 1) починъ, 2) обсужденіе, 3) утвержденіе, 4) обращеніе къ исполненію и 5) обнародованіе.

Относительно законодательнаго почина или иниціативы надо различать фактическое возбужденіе законодательныхъ вопросовъ и собственно право почина. Право почина, какъ и всякое право, предполагаетъ соотвѣтствующую обязанность. Праву законода-

---

утвержденія требуютъ слѣдующія дѣла: 1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя однако подъ симъ поясненія или пополненія существующихъ узаконеній); 2) установленіе въ пользу казны налоговъ и отмѣна оныхъ; 3) штаты; 4) государственная роспись доходовъ и расходовъ; 5) отчужденіе частной собственности для государственной или общественной пользы. Законоположенія, требующія собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, собственноручно подписываются или утверждаются Императорскимъ Величествомъ. Высочайшее собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: быть по сему. — По прочимъ дѣламъ исполненіе совершается въ видѣ объявляемыхъ предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта Высочайшихъ повелѣній. Если дѣло послѣдняго рода рѣшено въ Государственномъ Совѣтѣ единогласно, или если при происшедшемъ въ совѣтѣ разногласіи государь императоръ утвердитъ мнѣніе большинства голосовъ, то исполненіе имѣетъ слѣдующую форму: Его И. В. воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи (или въ такомъ-то департаментѣ) по такому предмету Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить. Подпись предсѣдателя. Если же государь соизволитъ принять мнѣніе меньшинства или постановить особенную резолюцію, то по дѣламъ законодательнымъ исполненіе совершается именнымъ Высочайшимъ указомъ, а по дѣламъ частнымъ Высочайшее повелѣніе излагается слѣдующимъ образомъ: Е. И. В., разсмотрѣвъ послѣдовавшее въ Государственномъ Совѣтѣ заключеніе (или разныя мнѣнія) по такому-то предмету, Высочайше повелѣть соизволилъ: здѣсь подписывается рѣшеніе. Подпись предсѣдателя. Образецъ именного указа приведенъ въ ст. 119 Учр. Г. С. изд. 1892 г.: „... разсмотрѣвъ послѣдовавшее въ Госуд. Сов. заключеніе (или разныя мнѣнія) и уваживъ то и то, повелѣваемъ: тутъ обозначаются слова того мнѣнія, которое государь императоръ утвердить изволилъ, или которое по особой редакціи удостоено Высочайшаго одобренія“].

тельнаго почина соотвѣтствуетъ обязанность обсудить возбужденный законодательный вопросъ. Возможность говорить, писать, печатать о необходимости изданія новаго закона объемлется общимъ понятіемъ свободы слова. Возможность обращаться къ органамъ власти съ заявленіями о томъ же входитъ въ содержаніе права петицій или ходатайствъ. Право законодательнаго почина, какъ особое, самостоятельное право, принадлежитъ лишь тому, кто можетъ потребовать, чтобы возбужденный имъ законодательный вопросъ былъ обсужденъ законодательнымъ учрежденіемъ.

Право почина можетъ быть организовано различнымъ образомъ. Оно можетъ принадлежать или только правительству, какъ это было во Франціи по конституціи 1852 года, или только народному представительству, какъ это имѣется въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ, или правительству и народному представительству, какъ это установлено въ рѣшительномъ большинствѣ конституціонныхъ государствъ, или правительству, законодательному учрежденію и кромѣ того самому народу непосредственно, примѣръ чего мы находимъ въ большинствѣ кантоновъ Швейцаріи.

Практическое значеніе различія этихъ формъ организаціи законодательнаго почина сказывается въ меньшей и большей отзывчивости законодательства къ запросамъ текущей общественной жизни. Чѣмъ шире кругъ лицъ, пользующихся правомъ законодательнаго почина, тѣмъ, конечно, законодательство отзывчивѣе, тѣмъ легче устанавливается его соотвѣтствіе дѣйствительнымъ потребностямъ общества, тѣмъ ближе слѣдуетъ оно за постепеннымъ развитіемъ общественной жизни. Если же вездѣ мы находимъ нѣкоторыя ограниченія этого права, то это объясняется соображеніями практическаго удобства, дѣлающими неизбѣжнымъ оградить законодательное учрежденіе отъ необходимости тратить время и силы на обсужденіе, очевидно, несообразныхъ законопроектовъ, которыхъ при неограниченномъ правѣ законодательнаго почина являлось бы, конечно, множество. Поэтому, когда, какъ въ Швейцаріи, право почина представляется народу, оно можетъ быть осуществляемо не иначе, какъ совмѣстно довольно значительнымъ числомъ гражданъ. Даже въ представительныхъ собраніяхъ для внесенія законопроекта требуется обыкновенно поддержка нѣсколькихъ членовъ палаты.

У насъ до 1884 года признавалось за каждымъ право обращаться къ Верховной власти съ предположеніями объ изданіи новыхъ законовъ. Въ правилахъ о дѣятельности учрежденной въ

1810 году при Государственномъ Совѣтѣ коммиссіи прошеній предусматривались въ числѣ другихъ прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, и прошенія съ представленіемъ проектовъ (Образ. Госуд. Сов. § 95). Проекты, признанные коммиссіей уважительными, отсылались къ министрамъ по принадлежности (§ 112). Но въ 1835 году, съ преобразованіемъ коммиссіи прошеній, ей было предоставлено право, если она признаетъ какой-либо представленный проектъ заслуживающимъ вниманія, испрашивать Высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ Государственный Совѣтъ (18 янв. 1835 г., § 60. П. С. З. № 7771). Но вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что коммиссія входитъ въ разсмотрѣніе лишь такихъ проектовъ, которые уже были представлены министрамъ и ими отвергнуты (ibidem, § 59). Но съ преобразованіемъ въ 1884 году коммиссіи прошеній въ нынѣ существующую канцелярію прошеній, прошенія съ представленіемъ проектовъ были исключены изъ перечня прошеній, какія могутъ быть приносимы и принимаемы на Высочайшее имя. Въ новой дѣйствующей теперь редакціи Правилъ о прошеніяхъ на Высочайшее имя приносимыхъ 1890 г. (Собр. узак., ст. 351) о прошеніяхъ-проектахъ также не упоминается [1]).

Право законодательнаго почина у насъ принадлежитъ только правительству. Это безспорное положеніе. Починъ не принадлежитъ ни народу, ни самому законодательному учрежденію—Государственному Совѣту. Но затѣмъ является вопросъ, принадлежитъ ли право почина лично одному монарху или и подчиненнымъ органамъ правительства? Согласно господствующему въ нашей литературѣ взгляду, право почина принадлежитъ у насъ исключительно самому монарху. Градовскій полагалъ даже, что такой порядокъ составляетъ необходимую принадлежность каждой неограниченной монархіи. „Въ монархіи неограниченной вся полнота власти законодательной принадлежитъ главѣ государства. Посему каждый законопроектъ предлагается законосовѣщательному

[1]) [Право частныхъ лицъ и учрежденій представлять на Высочайшее усмотрѣніе виды и предположенія по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія было признано Высочайшимъ указомъ 18 февраля 1905 г. (Собр. узак. № 30), которымъ разсмотрѣніе и обсужденіе этихъ видовъ и предположеній возложено на совѣтъ министровъ. 6 августа 1905 года указъ этотъ былъ отмѣненъ со ссылкою на то, что съ образованіемъ Государственной Думы виды и предположенія по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія имѣютъ восходить къ монарху въ порядкѣ, установленномъ учрежденіемъ Государственной Думы. (Собр. узак. 1906 г. № 141)].

учрежденію или по его повелѣнію, или съ его разрѣшенія“ [1]). Романовичъ-Славатинскій [2]), Сокольскій [3]) и Алексѣевъ [4]) рѣшаютъ этотъ вопросъ точно такъ же, основываясь, однако, только на постановленіяхъ нашего законодательства.

Едва ли, однако, этотъ взглядъ можетъ быть признанъ правильнымъ. Въ 1857 году дѣйствительно состоялось Высочайшее повелѣніе (П. С. З. № 34845) о томъ, чтобы министры не вносили въ Государственный Совѣтъ законопроектовъ, не испросивъ на то предварительно Высочайшаго соизволенія; сообразно съ тѣмъ и дополнена теперь ст. 162 [5]) учр. мин. Кромѣ того, въ учрежденіи образованнаго въ 1861 году совѣта министровъ [6]), въ ст. 2 п. 3 сказано, что „на предварительное разсмотрѣніе совѣта министровъ, въ Высочайшемъ присутствіи Государя Императора, поступаютъ первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ, съ тѣмъ, чтобы проектъ закона, составленный вслѣдствіе разсмотрѣннаго такимъ порядкомъ предположенія, былъ министерствомъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта“. Эти постановленія были вызваны желаніемъ придать законодательной дѣятельности больше единства, подчинить составленіе отдѣльныхъ законопроектовъ одному общему плану, однѣмъ опредѣленнымъ руководящимъ идеямъ. Но во всѣхъ этихъ постановленіяхъ говорится только о министрахъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ. Слѣдовательно, только тѣ предположенія объ изданіи новыхъ законовъ требуютъ предварительнаго Высочайшаго соизволенія на внесеніе ихъ въ Государственный Совѣтъ, которыя исходятъ отъ министровъ. Между тѣмъ ст. 49 Осн. Зак. предоставляетъ право составлять первообразное предначертаніе законовъ не только министерствамъ, но также Сенату и Синоду. Высочайшее повелѣніе 1857 г. этихъ учрежденій вовсе не касается. Не слѣдуетъ ли поэтому признать, что кромѣ Императора право законодательнаго почина принадлежитъ у насъ еще Сенату и Синоду?

Градовскій и Алексѣевъ отвѣчаютъ на это отрицательно,

---

[1]) Начала, I, 1892, стр. 19.
[2]) Система, I, стр. 191.
[3]) Учебникъ, стр. 70.
[4]) Русское госуд. право, стр. 201.
[5]) [Ст. 162 учр. м. по прод. 1906 г. исключена].
[6]) [Совѣтъ министровъ преобразованъ 19 октября 1905 г., Собран. узакон. № 192].

толкуя заключительныя слова ст. 49: „мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“ въ томъ смыслѣ, будто бы ими устанавливается обязанность испрашивать предварительное Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроекта въ Государственный Совѣтъ. Съ такимъ толкованіемъ невозможно согласиться. Оно основано на очевидномъ, хронологическомъ, такъ сказать, недоразумѣніи.

Текстъ ст. 49 Осн. Зак. остается до сихъ поръ безъ всякихъ измѣненій [1]) въ томъ самомъ видѣ, какъ онъ былъ составленъ при первомъ изданіи Свода, и источники ея всѣ заканчиваются Образованіемъ Госуд. Совѣта 1810 года. Между тѣмъ, для министровъ обязанность испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ въ Государственный Совѣтъ установлена только въ 1857 году. Изъ изложенія Высочайшаго повелѣнія 15 мая 1857 г. несомнѣнно явствуетъ, что имъ устанавливается новое правило въ отмѣну прежняго; а это было бы, очевидно, невозможнымъ, если бы ст. 49 Осн. Зак. имѣла дѣйствительно тотъ смыслъ, какой ей думаютъ придать. Если обязанность министровъ испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ установлена только въ 1857 г., то, очевидно, слова ст. 49, составленной за 25 лѣтъ до этого, что „мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“, относятся не къ испрашиванію предварительнаго соизволенія, а къ представленію законопроекта на окончательное утвержденіе, и подъ „установленнымъ порядкомъ“ слѣдуетъ тутъ разумѣть представленіе чрезъ Государственный Совѣтъ.

Такое пониманіе ст. 49 подтверждается и разсмотрѣніемъ тѣхъ источниковъ, изъ которыхъ она составлена. Мы находимъ въ ней прежде всего ссылки на два петровскихъ акта: на манифестъ, которымъ сопровождалось изданіе духовнаго регламента, и на инструкцію оберъ-прокурору Синода 1722 года. Въ манифестѣ 25 января 1721 года говорится только, что Духовная Коллегія должна „и новыми впредь правилами дополнять Регламентъ“, но можетъ дѣлать это не иначе, какъ съ соизволенія Императора (П. С. З. № 3718). Въ инструкціи синодскому оберъ-прокурору (П. С. З. № 4036, п. 10), что „о которыхъ дѣлахъ указами ясно не изъяснено“, то надо поступать согласно извѣстному указу 17 апрѣля 1722 г.: „буде въ тѣхъ регламен-

[1]) [Ст. 49 отмѣнена съ изданіемъ новыхъ основныхъ законовъ 24 апрѣля 1906 г., Собр. узак. № 98].

тахъ что́ покажется темно или такое дѣло, что на оное яснаго рѣшенія не положено: такія дѣла не вершить ниже опредѣлять, но приносить въ Сенатъ выписки о томъ; гдѣ повинны Сенатъ собрать всѣ коллегіи и объ ономъ мыслить и толковать подъ присягою, однакожъ не опредѣлять, но, положивъ, напримѣръ, свое мнѣніе, объявлять Намъ, и когда опредѣлимъ и подпишемъ, тогда оное напечатать и приложить къ регламентамъ и потомъ въ дѣйство по оному производить". Тутъ ясно говорится не о предварительномъ соизволеніи на обсужденіе новаго предположенія, а объ окончательномъ его утвержденіи. Такой же смыслъ имѣютъ и приведенные подъ ст. 49 екатерининскіе акты. Въ манифестѣ объ учрежденіи департаментовъ въ Сенатѣ (П. С. З. № 11989, п. 2) постановлялось, что „всякія дѣла, кои вновь какого постановленія или перемѣны требуютъ, имѣютъ быть прежде разсуждаемы въ департаментахъ, а потомъ въ общемъ собраніи дѣлать точное къ докладу Нашему изложеніе". Итакъ, законопроектъ представляется императрицѣ не раньше, какъ онъ окончательно будетъ обсужденъ и редактированъ Сенатомъ. Въ указѣ 26 сентября 1780 года (П. С. З. 15068) говорится только, „чтобъ никто изъ генералъ-губернаторовъ и другихъ начальниковъ не дѣлалъ отъ себя собственно никакихъ установленій. Если же кто нужнымъ и удобнымъ что́ найдетъ, таковое благоизобрѣтеніе свое долженствуетъ представить Сенату, на разсмотрѣніе и уваженіе, который, сообразя то съ положеніемъ мѣста и прочихъ частей, не преминетъ внести къ Намъ и крайнюю волю Нашу исходатайствовать". Ни о какомъ предварительномъ соизволеніи императрицы на внесеніе дѣла въ Сенатъ и тутъ не упоминается. Двѣ послѣднія подстатейныя ссылки сдѣланы на Учрежденіе Министерствъ 1802 года п. X (П. С. З. № 20406) и на Образованіе Государственнаго Совѣта 1810 года. Десятый пунктъ Учрежд. Мин. 1802 года говоритъ вовсе не о порядкѣ внесенія законопроектовъ на обсужденіе какого-либо коллегіальнаго учрежденія, а объ изданіи законовъ непосредственно Государемъ. „Если представленный министромъ способъ окажется сопряженнымъ съ отмѣною существующихъ законовъ или будетъ требовать новыхъ узаконеній, то Мы повелимъ министру, представившему Намъ сей докладъ, написать указъ, который за подписаніемъ Нашимъ и контрасигнированіемъ сего министра Нашего и будетъ объявленъ учрежденнымъ на то порядкомъ Правительствующему Сенату". Но тогда, въ 1802 году, Государственнаго Совѣта въ настоящемъ его видѣ еще не существовало. А въ § 53 Образованія Совѣта 1810 года, на который также

приведена ссылка подъ ст. 49 Осн. Зак., прямо предусмотрѣны какъ два различныхъ порядка поступленіе дѣла въ департаментъ совѣта „отъ министровъ“ и „по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ“.

Итакъ, слѣдуетъ признать, что послѣднія слова ст. 49 Осн. Зак. относятся не къ предварительному соизволенію на обсужденіе законопроектовъ, а къ окончательному утвержденію уже обсужденныхъ предположеній, и, слѣдовательно, Сенатъ и Синодъ слѣдуетъ считать сохранившими и до сихъ поръ право законодательнаго почина. Право въ этомъ отношеніи Св. Синода ограничивается, конечно, лишь собственно церковнымъ законодательствомъ. Право Сената, напротивъ, имѣетъ совершенно общее значеніе.

Принадлежащее Сенату право законодательнаго почина опредѣляется ст. 201 Учрежд. Сен. Упомянутая статья возлагаетъ на Сенатъ обязанность не рѣшать дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составлять проектъ разрѣшенія и все дѣло вносить на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Государственный Совѣтъ [1]). Это правило было установлено еще Петромъ Великимъ, но теперь оно значительно ограничено въ своемъ примѣненіи, такъ какъ новымъ судебнымъ установленіямъ, въ томъ числѣ и кассаціоннымъ департаментамъ сената воспрещается, напротивъ, останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности, недостатка или противорѣчія законовъ. За нарушеніе этого правила виновники даже подвергаются отвѣтственности, какъ за отказъ въ правосудіи (Уст. гражд. суд., ст. 10; Уст. уг. суд., ст. 13). Слѣдовательно, постановленіе ст. 210 Учр. Сен. примѣнимо только къ старымъ судебнымъ и къ административнымъ департаментамъ Сената.

Опредѣленія сената, возбуждающія законодательные вопросы, доставляются министру юстиціи, который уже вноситъ ихъ въ Государственный Совѣтъ (ст. 173) [2]).

Для возбужденія законодательныхъ вопросовъ Высочайшею властью не установлено никакой опредѣленной формы. Правда,

---

[1]) [Въ настоящее время все дѣло „вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ“. Ст. 201 Учр. Сен., т. I, ч. II Св. зак., по прод. 1906 г.].

[2]) [Опредѣленія Сената, возбуждающія законодательные вопросы, вносятся министромъ юстиціи въ новомъ законодательномъ порядкѣ. Ст. 173 Учр. Сен. т. I, ч. II Св. зак., по прод. 1906 г.].

Учрежд. совѣта министровъ ст. 2 и 3 относитъ къ вѣдѣнію совѣта министровъ разсмотрѣніе первоначальныхъ предположеній объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ; но это не есть обязательное правило, такъ какъ въ совѣтъ министровъ всѣ вообще дѣла вносятся не иначе, какъ по особымъ каждый разъ Высочайшимъ разрѣшеніямъ (ст. 3).

Отъ права законодательнаго почина въ собственномъ смыслѣ слова слѣдуетъ отличать право простого ходатайства объ изданіи какого-либо закона. Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ всѣмъ заинтересованнымъ въ томъ лицамъ предоставляется обращаться съ такими ходатайствами или петиціями къ представительнымъ собраніямъ [1]). За немногими исключеніями право петицій не ограничено никакими условіями. Пользоваться этимъ правомъ могутъ и иностранцы, и женщины, и малолѣтніе, и даже подвергшіеся ограниченію правъ по приговору суда. Во Франціи принимаются петиціи даже отъ иностранцевъ, не находящихся въ предѣлахъ Франціи. Но парламентъ не обязывается къ обсужденію всѣхъ поданныхъ петицій. Обыкновенно онѣ передаются въ особо учреждаемую для того коммиссію, которая только докладываетъ палатѣ гуртомъ о разсмотрѣнныхъ ею петиціяхъ, и только тѣ изъ нихъ, которыя будутъ признаны заслуживающими вниманія коммиссіей, предлагаются на обсужденіе палаты [2]).

До 1890 года у насъ также признавалось за каждымъ право обращаться къ Верховной власти съ предположеніями объ изданіи новыхъ законовъ. И это уничтоженіе очень драгоцѣннаго права частныхъ лицъ представлять Верховной власти законопроекты прошло у насъ совершенно незамѣченнымъ [3]).

Поэтому въ настоящее время право непосредственныхъ ходатайствъ предъ Верховной властью по вопросамъ законодательства сохранилось только за дворянскими собраніями, о чемъ уже было говорено въ первомъ томѣ [4]).

---

[1]) [На основ. 61 ст. Учр. Госуд. Думы „въ Государственную Думу воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы“].

[2]) Смотри мой Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ, ч. I, 1890, стр. 68.

[3]) [См. выноску на стр. 121].

[4]) [См. стр. 298 и слѣд. т. I, изд. 6, 1908 г.].

§ 14. Обсужденіе законопроектовъ [1]).

Разъ законодательный вопросъ возбужденъ, онъ долженъ быть подвергнутъ обсужденію. Эта функція принадлежитъ законодательнымъ собраніямъ, у насъ—Государственному Совѣту.

По первоначальному Образованію Госуд. Сов. 1810 г. обсужденіе собственно законопроектовъ представляло ту особенность, что до поступленія своего въ департаменты совѣта они обсуждались еще въ состоявшей тогда при совѣтѣ коммиссіи для составленія законовъ, директоръ которой былъ по званію своему членомъ департамента законовъ. Законопроекты подвергались такимъ образомъ не двукратному, а троекратному обсужденію: въ коммиссіи, въ департаментѣ и въ общемъ собраніи. Съ уничтоженіемъ въ 1826 году коммиссіи законовъ эта особенность въ обсужденіи законопроектовъ отпала сама собой. Существующее теперь въ составѣ государственной канцеляріи отдѣленіе свода законовъ только разсматриваетъ проекты новыхъ законовъ и проекты измѣненій, существующихъ только въ отношеніи общей системы Свода законовъ. Сообщеніе законопроектовъ на предварительное заключеніе кодификаціоннаго отдѣла дѣлается во всякомъ случаѣ до поступленія проектовъ въ совѣтъ, въ стадіи первоначальной ихъ выработки министрами, и притомъ это дѣлается лишь въ „тѣхъ случаяхъ, когда по связи даннаго вопроса съ разработкою Свода законовъ министръ признаетъ то нужнымъ; въ прочихъ же случаяхъ ограничивается сообщеніемъ главноуправляющему для свѣдѣнія копіи съ вносимаго въ совѣтъ представленія“ (Учр. Мин., ст. 164) [2]).

Болѣе важные законопроекты обсуждаются въ соединенномъ засѣданіи двухъ или даже трехъ департаментовъ Государ. Совѣта. Когда существовалъ департаментъ дѣлъ Царства Польскаго, бывали и соединенныя засѣданія четырехъ департаментовъ. Но соединенные департаменты не образуютъ особой стадіи обсужденія законопроектовъ. Обсужденіе въ соединенныхъ департаментахъ не дополняетъ, а замѣняетъ собою обсужденіе въ отдѣльныхъ департаментахъ.

Такимъ образомъ, существующій у насъ порядокъ обсужденія законопроектовъ весьма несложенъ. Установлены всего двѣ стадіи

[1]) Погорный-Подольный. Парламентское дѣлопроизводство въ Англіи. 1862. May. Das englische Parlament. 1888. Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlamentaire. 1883. [I. Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905; Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd I, 1905. S. 363 ff].

[2]) [Изъ ст. 164 учр. мин. по прод. 1906 г. цитированное мѣсто исключено].

обсужденія: въ департаментѣ или въ соединенныхъ департаментахъ и въ общемъ собраніи. Мы уже говорили, что составъ департаментовъ очень немногочисленъ: наибольшее число членовъ въ департаментѣ экономіи, и только десять вмѣстѣ съ предсѣдателемъ, въ департаментѣ законовъ—девять, а въ департаментѣ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ вмѣстѣ съ предсѣдателемъ всего шесть членовъ. Между тѣмъ въ отчетѣ Государственнаго Совѣта о сессіи 1895—1896 годовъ показано по этому департаменту 235 дѣлъ, слѣдовательно, на каждаго изъ пяти членовъ придется по 47 дѣлъ. Между тѣмъ, въ департаментѣ законовъ, гдѣ безъ предсѣдателя было всего 8 членовъ, показано 21 дѣло, слѣдовательно, на пятерыхъ изъ его восьми членовъ пришлось не по 47, а по 3 дѣла, на трехъ только по 2 дѣла, а въ департаментѣ экономіи и при девяти членахъ приходилось на каждаго все-таки по 34 дѣла, такъ какъ всѣхъ дѣлъ было тутъ 307. Къ этому надо еще добавить, что и засѣданій какъ департаментовъ, такъ и общаго собранія бываетъ въ годъ очень немного. Обыкновенно 25—30 засѣданій общаго собранія и 100—120 засѣданій департаментовъ, считая въ томъ числѣ и соединенныя засѣданія. При этомъ больше половины общаго числа засѣданій департаментовъ приходится на департаментъ экономіи, разсматривающій почти исключительно финансовыя дѣла.

Въ конституціонныхъ государствахъ процедура обсужденія законопроектовъ гораздо сложнѣе. Не говоря уже о томъ, что въ значительномъ большинствѣ государствъ законодательное собраніе состоитъ изъ двухъ палатъ, и каждый законопроектъ обязательно обсуждается въ обѣихъ палатахъ, и въ каждой изъ палатъ въ отдѣльности законопроектъ подвергается многократному послѣдовательному обсужденію. Въ Англіи каждый законопроектъ послѣ двухъ чтеній въ палатѣ передается на обсужденіе т. н. комитета всей палаты. Эта форма обсужденія отличается тѣмъ, что предсѣдателя палаты (спикера или лорда-канцлера) замѣняетъ предсѣдатель финансоваго комитета (chairman), и каждому члену палаты предоставляется говорить о законопроектѣ сколько угодно разъ, между тѣмъ какъ въ палатѣ можно говорить по одному вопросу только по разу. Зато въ палатѣ пренія продолжаются, пока имѣются желающіе говорить. По старому парламентскому обычаю палата не имѣетъ права отказываться слушать рѣчи и перейти къ голосованію, если есть еще желающіе высказаться по обсуждаемому вопросу. Только въ послѣднее время по поводу злоупотребленія этимъ правомъ говорить и быть выслушиваемымъ палатой со стороны ирландскихъ депутатовъ (обструкціонизмъ),

пришлось англійскому парламенту отступить отъ стараго обычая. Въ 1888 году было постановлено, что по требованію не менѣе 200 членовъ палаты вопросъ можетъ быть признанъ исчерпаннымъ, хотя бы и имѣлись еще желающіе говорить о немъ члены. Въ комитетѣ же всей палаты каждый членъ во всякое время можетъ потребовать, чтобы предсѣдателемъ былъ поставленъ вопросъ, не желаетъ ли комитетъ преобразиться въ палату. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта большинства дальнѣйшее обсужденіе вопроса въ комитетѣ тотчасъ же прекращается. Послѣ детальнаго обсужденія въ комитетѣ проектъ вносится опять въ палату для третьяго окончательнаго чтенія и голосованія. Болѣе же важные законопроекты, независимо отъ обсужденія въ комитетѣ всей палаты, передаются еще на разработку особыхъ коммиссій (select committees). Такимъ образомъ, въ каждой палатѣ законопроектъ подвергается четыремъ или пяти послѣдовательнымъ обсужденіямъ.

Въ законодательныхъ собраніяхъ континента не примѣняется форма обсужденія, подобная англійскому комитету всей палаты. Зато тамъ для детальнаго обсужденія законопроектовъ палаты жеребьемъ раздѣляются на извѣстное число секцій, напр., во Франціи сенатъ дѣлится на 9 секцій или бюро, палата депутатовъ—на 11, и каждый законопроектъ прежде обсужденія его въ полномъ собраніи палаты разсматривается во всѣхъ этихъ секціяхъ. Засѣданія секцій происходятъ одновременно, и это даетъ возможность, безъ чрезмѣрной затраты времени, всѣмъ интересующимся законопроектомъ высказаться о немъ по крайней мѣрѣ въ секціяхъ.

Государственному Совѣту принадлежитъ не только обсужденіе законопроектовъ, но и самое изготовленіе законовъ. Ст. 43 и 85 [1]) Учр. Гос. Сов. постановляетъ, что заключенія департаментовъ и общаго собранія излагаются такъ, чтобы въ случаѣ Высочайшаго ихъ утвержденія они могли быть перенесены въ исполнительную бумагу въ томъ же самомъ видѣ, въ какомъ находились въ журналѣ. Если данный законъ предполагается изложить не прямо въ формѣ мнѣнія Государственнаго Совѣта, а въ видѣ особаго устава, положенія, учрежденія, правилъ, или же законъ предполагается обнародовать при именномъ указѣ Сенату, то Государственный Совѣтъ обсуждаетъ и проектъ самаго законоположенія, и проектъ именного указа, какъ по содержанію, такъ и въ отношеніи къ редакціи. Обыкновенно фактическое изготовленіе законодательныхъ актовъ падаетъ на государственную канцелярію. Но если

[1]) [Ст. 64 и 95 изд. 1901 г.].

форма предполагаемаго къ изданію закона почему-либо обращаетъ на себя вниманіе совѣта, онъ и о ней постановляетъ свое заключеніе. Такъ, напримѣръ, совѣтъ призналъ это необходимымъ въ виду первостепенной важности вопроса обнародованія при именномъ указѣ Сенату въ 1880 году законоположенія о введеніи мировыхъ учрежденій въ губерніяхъ прибалтійскихъ [1]), а въ 1881 году—объ обязательномъ выкупѣ и о пониженіи выкупныхъ платежей [2]). Иногда сама редакція именного указа вызываетъ разногласіе, какъ это было, напримѣръ, по дѣлу о частичной отмѣнѣ подушной подати въ 1883 году. Въ общемъ собраніи 6 членовъ находили неумѣстнымъ включать въ именной указъ заявленіе о намѣреніи правительства „начать отмѣну подушной подати". „Все, имѣющее значеніе обѣщанія начать реформу тогда-то, разсмотрѣть такой или иной планъ или представленіе—выраженія неудобныя и опасныя, потому что изъ нихъ могутъ родиться или неправильныя понятія, или несбыточныя, преувеличенныя надежды". А 36 членовъ полагали, что „не объявлять вовсе о томъ, что имѣющая совершиться, съ 1 января 1883 года, отмѣна подушной подати для трехъ разрядовъ плательщиковъ есть собственно только приступъ къ дѣлу—было бы рѣшительно невозможно. Нельзя забывать, что отмѣна всѣхъ вообще подушныхъ сборовъ была, такъ сказать, обѣщана народу напечатаннымъ въ „Правительственномъ Вѣстникѣ" Высочайшимъ повелѣніемъ 23 марта 1879 года". Мнѣніе большинства удостоилось Высочайшаго утвержденія [3]).

И въ томъ случаѣ, если Государь не утвердитъ ни одного изъ мнѣній, воспослѣдовавшихъ въ совѣтѣ, а постановитъ особую резолюцію, самое изложеніе именного указа (ст. 111) или словеснаго Высочайшаго повелѣнія изготовляется въ государственной канцеляріи, при чемъ словесныя Высочайшія повелѣнія излагаются за подписью предсѣдателя совѣта (ст. 115) [4]).

§ 15. Утвержденіе законопроектовъ и обращеніе въ законъ.

Обсужденіемъ и изготовленіемъ законопроектовъ исчерпывается участіе Государственнаго Совѣта въ составленіи законовъ.

[1]) Отчетъ за 1880 г., стр. 53.

[2]) Отчетъ за 1881 г., стр. 144.

[3]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 54—57.

[4]) [Статьямъ 111 и 115 Учр. Госуд. Сов. изд. 1886 г. соотвѣтствуютъ ст. 119 и 123 изд. 1892 г. и ст. 129 изд. 1901 г.].

Утвержденіе, санкція и обращеніе въ законъ или обращеніе къ исполненію, промульгація, совершаются непосредственнымъ дѣйствіемъ Верховной Власти.

Высочайшее утвержденіе выражается или письменно, или словесно. Собственноручнаго Высочайшаго утвержденія требуютъ, согласно ст. 101 [1]) Учр. Гос. Сов., „1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя, однако, подъ симъ поясненіе или пополненіе существующихъ узаконеній); 2) установленіе налоговъ или уничтоженіе оныхъ, кромѣ положеній о городскихъ сборахъ и смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей; 3) постоянные новые штаты; 4) мнѣнія совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ; 5) отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе". Но ст. 115—117 [2]) установляютъ еще различіе самыхъ формъ собственноручнаго утвержденія: утвержденія въ видѣ подписи и утвержденія надписаніемъ словъ „быть по сему". Высочайшая подпись требуется согласно ст. 115 для „законовъ, уставовъ, учрежденій" въ отличіе отъ мнѣній Государственнаго Совѣта. Но мы уже видѣли, что въ виду отсутствія въ законѣ какихъ-либо указаній, что̀ надо считать „закономъ, уставомъ, учрежденіемъ" въ смыслѣ ст. 115 [3]) Учр. Гос. Сов. и въ виду того, что ст. 53 Осн. Зак. [4]) прямо относитъ мнѣнія совѣта къ формамъ закона, эта ст. 115 Учр. Гос. Сов. оказывается лишенной всякаго практическаго значенія. И изъ примѣровъ, приведенныхъ въ предшествующемъ параграфѣ, видно, что самъ Государственный Совѣтъ, полагая необходимымъ обнародовать какой-либо законодательный актъ при именномъ указѣ, мотивируетъ свое заключеніе не тѣмъ, что данный актъ есть законъ, а лишь особою важностью предмета. Но и случаи примѣненія вообще собственноручнаго утвержденія не представляются точно опредѣленными, такъ какъ акты, являющіеся дополненіемъ къ уже существующимъ законамъ, могутъ быть утверждаемы и словесно. Различіе же между „новымъ" закономъ и „дополненіями" къ существующимъ—различіе очень относительное и зыбкое. Почти каждый законъ можетъ быть изложенъ какъ дополненіе существующихъ. Въ конституціонныхъ монархіяхъ королевская санкція всегда облекается въ форму подписи, хотя бы дѣло шло только о частномъ дополненіи существующаго закона. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Португаліи, король под-

[1]) [Ст. 124 Учр. Госуд. Сов. 1901 г.].
[2]) [Ст. 125 и 126 Учр. Гос. Сов. 1901 г.].
[3]) [Ст. 125 тамъ же].
[4]) [Изд. 1892 г.].

писываетъ собственноручно даже два экземпляра закона, одинъ возвращается кортесамъ, другой передается для обнародованія [1]).

Утвержденіе законопроекта, или санкція, выражаетъ соизволеніе Государя одобрить данный законопроектъ. Для обращенія его въ законъ требуется еще повелѣніе его исполнить, или т. н. промульгація. Хотя въ нашихъ законахъ объ этомъ моментѣ изданія законовъ не говорится, но такое повелѣніе все-таки предполагается. Это различіе санкціи и промульгаціи прямо выражено въ формѣ изложенія словеснаго утвержденія мнѣній совѣта: „Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе Государственнаго Совѣта Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“ (ст. 113) [2]). Такъ же опредѣленно различается утвержденіе законопроекта и повелѣніе привести законъ въ дѣйствіе и въ томъ случаѣ, когда законъ препровождается въ Сенатъ при именномъ указѣ. Тогда на текстѣ закона обозначается Высочайшее утвержденіе словами: „быть по сему“, а повелѣніе исполнить составляетъ содержаніе именного указа, напр.: „Утвердивъ новый уставъ о воинской повинности, повелѣваемъ ввести сей уставъ въ дѣйствіе во всей Имперіи“. Когда самый текстъ закона излагается въ формѣ указа, именного или объявленнаго, утвержденіе сливается съ повелѣніемъ исполнить законъ. Когда собственноручно утвержденное мнѣніе Совѣта не сопровождается именнымъ указомъ, тогда повелѣніе исполнить не выражается словами: его замѣняетъ самый актъ передачи утвержденнаго мнѣнія для исполненія.

Изъ сказаннаго само собою слѣдуетъ, что законъ получаетъ обязательную силу не съ момента его утвержденія, а съ момента промульгаціи, когда состоится такъ или иначе выраженное повелѣніе его исполнить. Такъ рѣшается этотъ вопросъ современной нѣмецкой литературой. Для дѣйствія закона недостаточно установленія его содержанія (Gesetzinhalt), необходимо еще повелѣніе объ его исполненіи (Gesetzbefel) [3]). Но въ нашей литературѣ этихъ моментовъ санкціи и промульгаціи обыкновенно не различаютъ и моментомъ совершенія закона считаютъ моментъ его утвержденія. Такое смѣшеніе санкціи съ промульгаціей объясняется, конечно, тѣмъ, что при неограниченности власти монарха, могущаго тотчасъ же отмѣнить всякій законъ, только что обращенный къ исполненію, различіе это обыкновенно не пред-

[1]) Tavares de Medéiros, Portug. Staatsrecht. S. 37.

[2]) [Ст. 121 изд. 1892 г. и 128 Учр. 1901 г.].

[3]) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. I, 1888. S. 523 und ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887. S. 321.

ставляетъ никакого практическаго интереса. Однако, въ нашей исторіи былъ одинъ случай, когда вопросъ о томъ, что̀ придаетъ закону окончательно обязательную силу, получилъ значеніе практическаго вопроса первостепенной государственной важности. Это было именно при кончинѣ Александра I. Объ отреченіи отъ престола цесаревича Константина и о назначеніи наслѣдникомъ великаго князя Николая былъ составленъ въ 1823 году манифестъ за собственноручной Высочайшей подписью. Но къ манифесту этому не былъ присоединенъ указъ Сенату съ повелѣніемъ исполнить выраженную въ манифестѣ волю. Манифестъ не былъ также никому переданъ для исполненія, а только положенъ на храненіе подлинникъ въ Успенскомъ соборѣ и три списка съ него рукою князя Голицына въ Сенатѣ, Синодѣ и Государственномъ Совѣтѣ, въ запечатанныхъ конвертахъ. На конвертѣ, переданномъ въ совѣтъ, рукою Александра I было написано: „хранить въ Государственномъ Совѣтѣ до Моего востребованія, а въ случаѣ Моей кончины раскрыть, прежде всякаго другого дѣйствія, въ чрезвычайномъ собраніи“ [1]). Слѣдовательно, и тутъ не было выражено повелѣнія объ исполненіи. По полученіи извѣстія о кончинѣ Александра I состоялось чрезвычайное собраніе Государственнаго Совѣта. „Пока собирались члены, князь Голицынъ порицалъ напрасную поспѣшность присягнуть (Константину Павловичу), потому что въ совѣтѣ есть особая бумага о порядкѣ наслѣдія. Несмотря на то, министръ юстиціи, князь Д. И. Лобановъ-Ростовскій, одинъ изъ присягнувшихъ уже новому Императору, изъявилъ мысль, что бумаги вскрывать не нужно, и говорилъ далѣе, что не сдѣлаетъ этого въ Сенатѣ, что совѣтъ есть только Государева канцелярія, и что les morts n'ont point de volonté. Въ такомъ же смыслѣ и адмиралъ А. С. Шишковъ съ отличавшимъ его искусственнымъ жаромъ утверждалъ, что имперія ни на одно мгновеніе не можетъ остаться безъ монарха, и что отъ воли Константина Павловича будетъ зависѣть принять престолъ или нѣтъ, но что по порядку ему присягнуть должно. Всѣ прочіе члены, однакожъ, были противнаго мнѣнія“ [2]). Конвертъ былъ вскрытъ, манифестъ прочтенъ. Но самъ императоръ Николай былъ, очевидно, не согласенъ съ мнѣніемъ большинства, что̀ прямо и выражено въ послѣдовавшемъ 12 декабря манифестѣ о вступленіи его на престолъ. „Свѣдѣнія сіи (т.-е. о прочтенномъ въ совѣтѣ манифестѣ), говорится тамъ, не могли перемѣнить приня-

[1]) Баронъ Корфъ. Восшествіе на престолъ императора Николая I. 1857, стр. 22, 27. 28.

[2]) Тамъ же, стр. 54.

той Нами мѣры. Мы въ актахъ сихъ видѣли отреченіе Его Высочества, при жизни Государя Императора учиненное и согласіемъ Его Величества утвержденное; но не желали и не имѣли права сіе отреченіе, въ свое время всенародно не объявленное и въ законъ не обращенное, признавать навсегда невозвратнымъ". Тутъ прямо указывается, что собственноручное Высочайшее утвержденіе отреченія еще не обращаетъ его въ законъ; требуется для этого еще нѣчто: очевидно — повелѣніе объ исполненіи, промульгація.

§ 16. Обнародованіе и форма законовъ.

Когда законъ утвержденъ и обращенъ къ исполненію, его обыкновенно обнародуютъ. Я говорю „обыкновенно", потому что и дѣйствительно не всѣ законы обнародуются. Было время, когда уставы уголовнаго судопроизводства считалось необходимымъ хранить въ тайнѣ, чтобы не дать подсудимому, знающему обязательныя для суда правила процесса, воспользоваться этимъ знаніемъ для противодѣйствія изобличенію его въ преступленіи. Наши основные законы прямо предвидятъ возможность существованія законовъ, „подлежащихъ особливой тайнѣ" (ст. 56, примѣч. [1]). И на дѣлѣ законы не всегда обнародуются. Такъ, Высочайше утвержденное 24 апрѣля 1841 г. заключеніе Св. Синода о переименованіи господствующей вѣры изъ православной восточной грекороссійской въ христіанскую православную каѳолическую восточнаго исповѣданія осталось необнародованнымъ, хотя на основаніи его въ ст. 40 Осн. Зак. изд. 1842 г. сдѣлано соотвѣтствующее измѣненіе. Такъ, отношеніе адмиралтействъ-совѣта къ Государственному Совѣту опредѣляется между прочимъ необнародованнымъ Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта о мѣрахъ къ уравновѣшенію расходовъ съ доходами 20 апрѣля 1882 г., и на это необнародованное узаконеніе сдѣлана даже ссылка въ ст. 50 прим. 2 Осн. Зак. Возможность дѣйствія такихъ необнародованныхъ узаконеній объясняется тѣмъ, что хотя они не публикуются во всеобщее извѣстіе, но сообщаются тѣмъ правительственнымъ учрежденіямъ, на которыхъ возлагается ихъ исполненіе.

Законы, не подлежащіе тайнѣ, по общему правилу, „получаютъ силу не прежде, какъ со дня ихъ обнародованія" (Осн.

[1]) [Изд. 1892 г.].

Зак., ст. 59) [1]). На практикѣ допускается иногда по особому Высочайшему повелѣнію введеніе въ дѣйствіе новыхъ таможенныхъ правилъ по телеграммамъ министра финансовъ, до полученія соотвѣтствующаго нумера Собранія узаконеній. Въ примѣчаніи къ ст. 59 Осн. Зак. по прод. 1886 г. указано, какъ изъятіе изъ общаго правила, что „Высочайшее повелѣніе о призывѣ запаса арміи и флота на дѣйствительную службу, объявленное по имперіи военнымъ министромъ, управляющимъ морскимъ министерствомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ, немедленно приводится въ исполненіе, хотя бы указъ о томъ Правительствующаго Сената не былъ полученъ на мѣстахъ. О воспослѣдованіи сего повелѣнія всѣ подлежащія установленія и лица увѣдомляются съ соблюденіемъ порядка подчиненности телеграммами или посредствомъ курьеровъ и эстафетъ“ [2]). Но это едва ли составляетъ дѣйствительное исключеніе изъ общаго правила о вступленіи въ дѣйствіе законовъ, такъ какъ повелѣніе о призывѣ запаса не можетъ быть признано закономъ ни съ матеріальной, ни съ формальной стороны.

Дополненіе. Согласно ст. 91 и 93 новыхъ Основн. Зак. (т. I ч. 1 Св. зак., изд. 1906 г.) законы „прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся. По обнародованіи, законъ получаетъ обязательную силу со времени назначеннаго для того въ самомъ законѣ срока, при неустановленіи же такового срока—со дня полученія на мѣстѣ листа сенатскаго изданія, въ коемъ законъ напечатанъ. Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ“.

Право обнародованія законовъ принадлежитъ Сенату (ст. 57) [3]), по первому департаменту (Учр. Сен., ст. 19, п. 1), а въ губерніяхъ—губернскому правленію (Осн. Зак., ст. 58 [4]), Общ. Учр. Губ., ст. 438), въ уѣздѣ—исправнику (Общ. Учр. Губ., ст. 759), въ станѣ—становому приставу (тамъ же, ст. 778). Это правило не можетъ не возбудить нѣкотораго сомнѣнія. Вѣдь вся имперія раздѣляется на губерніи или равнозначущія съ ними области. Если во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ законы обнародуются подлежащими губернскими и областными правленіями, то гдѣ же обнародуетъ ихъ Сенатъ? Дѣло объясняется тѣмъ, что ст. 57 и

---

[1]) [Ст. 59 Основн. Зак. изд. 1892 г.: „Законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія“].

[2]) [Прим. къ ст. 59 Осн. Зак. изд. 1892 г.].

[3]) [Осн. Зак. изд. 1892 г. и ст. 91 Осн. Зак. 1906 г.].

[4]) [Изд. 1892 г. Статьи Общ. Учр. Губ. цитированы въ текстѣ по изд. 1892 г.].

58 Осн. Зак. понимаютъ подъ обнародованіемъ собственно разсылку законовъ присутственнымъ мѣстамъ; Сенатъ разсылаетъ ихъ центральнымъ учрежденіямъ и губернскимъ правленіямъ; губернскія правленія—всѣмъ другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Собственно же обнародованіе совершается посредствомъ напечатанія закона въ Собраніи узаконеній и распоряженій правительства. Только въ случаѣ изданія особо важныхъ законовъ, обнародываемыхъ при Высочайшихъ манифестахъ, объявленіе ихъ во всеобщее извѣстіе совершается, кромѣ напечатанія, чтеніемъ въ церквахъ.

Въ настоящее время обнародованіе посредствомъ печатанія въ оффиціальномъ сборникѣ почти повсемѣстно вытѣснило собою прежнюю форму обнародованія путемъ чтенія въ церквахъ. Однако кое-гдѣ этотъ старый порядокъ еще удерживается, напримѣръ, въ Швеціи, гдѣ законъ считается вступившимъ въ силу въ каждомъ отдѣльномъ приходѣ со дня прочтенія его за обѣдней.

Самый фактъ напечатанія закона еще не дѣлаетъ его извѣстнымъ народу. Необходимо нѣкоторое время для возможности ознакомиться съ содержаніемъ напечатаннаго закона. Поэтому обыкновенно установляется опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго напечатанный законъ считается вступившимъ въ силу. Въ Испаніи законъ признается вступившимъ въ дѣйствіе въ Мадридѣ со дня выхода въ свѣтъ того нумера Gaceta de Madrid, гдѣ онъ напечатанъ; въ главныхъ городахъ провинцій—со дня появленія закона въ мѣстныхъ Buletines officiales, во всѣхъ другихъ мѣстахъ провинціи—черезъ четыре дня. Во Франціи законы вступаютъ въ дѣйствіе въ Парижѣ черезъ день послѣ ихъ напечатанія, а во всѣхъ другихъ общинахъ—черезъ день послѣ полученія Journal officiel въ главномъ городѣ округа. Но заинтересованныя лица еще три дня могутъ ссылаться предъ судомъ на невѣдѣніе закона (exception d'ignorance). Въ Португаліи, въ Лиссабонѣ, законы получаютъ дѣйствіе черезъ три дня, въ остальномъ королевствѣ—черезъ восемь дней по напечатаніи ихъ. Но въ большинствѣ современныхъ государствъ установленъ одинъ общій срокъ для вступленія обнародованнаго закона въ дѣйствіе во всей территоріи государства. Такъ, въ Даніи законы вступаютъ въ силу повсемѣстно черезъ 8 дней послѣ ихъ напечатанія, въ Бельгіи черезъ 10, въ Германіи черезъ 14, въ Италіи черезъ 15, въ Голландіи черезъ 20, въ Норвегіи черезъ 28 и въ Австріи черезъ 45 дней. Такой порядокъ представляется наиболѣе простымъ и удобнымъ. Онъ даетъ уже ту выгоду, что новые законы вступаютъ въ дѣйствіе въ одинъ и тотъ же день на всемъ простран-

ствѣ государственной территоріи, чѣмъ чрезвычайно упрощается разрѣшеніе могущихъ возникнуть вопросовъ о соотношеніи разновременныхъ законовъ, и самому юридическому порядку придается большее единство и опредѣленность. Иначе въ разныхъ частяхъ государства постоянно будетъ дѣйствовать различное законодательство.

У насъ въ особенности было бы желательно введеніе подобнаго порядка, такъ какъ постановленія дѣйствующаго законодательства, собственно говоря, вовсе не опредѣляютъ момента вступленія новыхъ законовъ въ дѣйствіе. Правда, ст. 59 Осн. Зак. [1]) говоритъ, что „законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія. Въ присутственныхъ мѣстахъ каждый законъ воспріемлетъ свою силу и долженъ быть прилагаемъ къ дѣламъ не прежде, какъ со дня полученія его въ томъ мѣстѣ, къ исполненію коего оный подлежитъ“. Но постановленія эти недостаточны и притомъ содержатъ въ себѣ неразрѣшимое самопротиворѣчіе. Въ самомъ дѣлѣ, ст. 59 [2]) постановляетъ, что законъ получаетъ силу со дня объявленія, но не опредѣляетъ вовсе, что̀ считать „днемъ объявленія“. Мы уже говорили, что обязанность обнародованія возлагается и на Сенатъ, и на губернскія правленія. Такъ о чьемъ же объявленіи говоритъ ст. 59? Къ тому же въ настоящее время обнародованіе законовъ совершается посредствомъ печатанія ихъ въ Собраніи узаконеній, и примѣчаніе къ ст. 19 и 1 Учр. Сен. [3]) постановляетъ, что „распубликованіе закона въ Собраніи узаконеній имѣетъ значеніе оффиціальнаго его обнародованія“. Возможно ли, однако, признать законъ вступившимъ въ дѣйствіе во всѣхъ мѣстностяхъ имперіи со дня выхода содержащаго его нумера Собранія узаконеній въ Петербургѣ? Вторая часть ст. 59 прямо устраняетъ возможность такого толкованія; она говоритъ только о присутственныхъ мѣстахъ и притомъ такъ, что по буквальному ея смыслу присутственныя мѣста, по крайней мѣрѣ, Сенатъ и губернскія правленія, могутъ примѣнять новые законы и раньше ихъ обнародованія. Вѣдь и Сенатъ, и губернскія правленія раньше, чѣмъ распорядиться обнародованіемъ новаго закона, должны получить его, а между тѣмъ, согласно ст. 59, съ самаго дня его полученія они уже обязаны примѣнять его къ рѣшенію дѣлъ. При этомъ

---

[1]) [Изд. 1892 г.].

[2]) [Осн. Зак. изд. 1892 г.].

[3]) [Въ Учр. Сен. по прод. 1906 г. прим. 1 къ п. 1 ст. 19 значится замѣненнымъ правилами, изложенными въ ст. 93 Осн. Зак. изд. 1906 г. См. выше „дополненіе“ на стр. 135].

сенатъ, какъ высшая инстанція, будетъ его примѣнять раньше низшихъ инстанцій, получающихъ новые законы, конечно, позже Сената. Держаться такого правила на практикѣ было бы невозможно, и его не держатся въ дѣйствительности. Законы не могутъ вступать въ дѣйствіе неодновременно для присутственныхъ мѣстъ и для частныхъ лицъ; для первыхъ раньше, для вторыхъ позже.

Ст. 53 Осн. Зак. [1]) говоритъ, что „законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія“ [2]). Это перечисленіе, сопоставляющее всѣ различныя формы законовъ такъ, какъ будто бы онѣ всѣ имѣютъ одинаковое значеніе, находитъ себѣ въ нашей литературѣ различныи толкованія. Графъ Сперанскій объясняетъ различіе формъ исключительно по различію содержанія [3]). За нимъ безусловно слѣдуетъ въ этомъ Андреевскій [4]). Романовичъ-Славатинскій [5]) присоединяетъ еще къ этому различіе краткихъ и пространныхъ формъ. Но уже Градовскій замѣтилъ, что перечисленныя въ ст. 53 формы законовъ въ дѣйствительности неоднородны,—и раздѣляетъ ихъ на двѣ категоріи: на обусловленныя содержаніемъ (учрежденіе, уставъ, наказъ) и на зависящія отъ порядка изданія (манифесты, указы, мнѣнія) [6]). Алексѣевъ также различаетъ двѣ категоріи формъ, но нѣсколько иначе. По его мнѣнію, „однѣ изъ нихъ обозначаютъ цѣлыя части законодательства, обнимающія извѣстную систему юридическихъ нормъ, другія же обозначаютъ лишь отдѣльныя законоположенія и новыя повелѣнія, не сведенныя въ такую систему“ [7]).

Останавливаясь съ такимъ вниманіемъ на объясненіи различія формъ нашихъ законовъ, всѣ эти изслѣдователи страннымъ образомъ не замѣтили, что въ перечисленіи ст. 53 безразлично смѣшаны и дѣйствительно самостоятельныя, взаимно исключающія другъ друга формы и составные элементы внѣшней формы изданія законовъ, совмѣстно примѣняемые къ изданію одного и того

---

[1]) [Изд. 1892 г.].

[2]) [Высоч. утвержденнымъ 6 іюня 1905 г. мнѣніемъ Госуд. Сов. повелѣно было исключить содержащееся въ ст. 53 указаніе на „доклады, удостоенные Высочайшаго утвержденія“].

[3]) Руководство §§ 136—138.

[4]) Русское госуд. право, стр. 182.

[5]) Система, I, стр. 240.

[6]) Начала, I, 2 изд., стр. 44, § 34; за нимъ слѣдуетъ и Ренненкампфъ. Юрид. Энциклопедія, 1889, стр. 106.

[7]) Русское госуд. право, стр. 210.

же закона. Такъ одинъ и тотъ же законъ не можетъ быть въ одно и то же время и учрежденіемъ, и уставомъ, и положеніемъ. Но нерѣдко одинъ и тотъ же законъ издается съ примѣненіемъ къ нему сразу формъ и манифеста, и указа, и мнѣнія Государственнаго Совѣта, и устава или положенія. Дѣло въ томъ, что у насъ необходимо различать полную и сокращенную форму изданія законовъ. Въ полной формѣ мы находимъ расчлененными внѣшнимъ образомъ отдѣльные моменты законодательнаго акта; въ сокращенной же всѣ они болѣе или менѣе сливаются воедино [1]).

Полная или расчлененная форма изданія закона слагается у насъ изъ 1) Высочайшаго манифеста, въ которомъ законодатель непосредственно отъ своего лица обращается къ народу, возвѣщая ему изданіе новаго законоположенія и объясняя его мотивы, высказывая пожеланія о плодотворномъ его примѣненіи; 2) именного указа Сенату, въ которомъ законодатель повелѣваетъ Сенату привести въ дѣйствіе препровождаемый къ нему законъ; 3) Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта, въ которомъ опредѣляются переходныя мѣры, порядокъ введенія закона въ дѣйствіе, полномочія министровъ по установленію подробностей исполненія закона и т. п., и 4) самого текста закона, излагаемаго, смотря по содержанію, въ формѣ учрежденія, устава, наказа, положенія, правилъ. Впрочемъ, когда законъ издается при Высочайшемъ манифестѣ, опредѣленіе порядка приведенія въ дѣйствіе закона излагается въ самомъ именномъ указѣ Сенату, и потому особаго мнѣнія Государственнаго Совѣта тогда не бываетъ. Такъ были изданы Положенія о крестьянахъ 19 февраля 1861 года и Уставъ о воинской повинности 1 января 1874 года. Манифесты начинаются съ краткаго императорскаго титула, затѣмъ слѣдуютъ слова „объявляемъ всѣмъ Нашимъ вѣрноподданнымъ“ или „всѣмъ вѣрнымъ Нашимъ подданнымъ», а за ними самый тектъ манифеста, съ собственноручной Высочайшей подписью. Указъ Правительствующему Сенату обыкновенно начинается словами: „Утвердивъ то-то и то-то, повелѣваемъ сіе привести въ дѣйствіе“, и кончается словами, „Правительствующій Сенатъ не оставитъ учинить къ исполненію сего подлежащее распоряженіе“. Указъ Сенату также собственноручно подписывается Государемъ. Затѣмъ на самомъ текстѣ закона Высочайшее утвержденіе выражается словами „быть по сему“.

---

[1]) Мною уже было указано на необходимость такого различія въ Лекціяхъ по общей теоріи права, 2 изд. 1890, стр. 286.

Но эта полная расчлененная форма изданія законовъ примѣняется очень рѣдко, въ самыхъ важныхъ случаяхъ. Рѣже всего издаются манифесты. Если нѣтъ манифеста, тогда изложеніе мотивовъ законодательнаго акта переходитъ въ указъ Сенату, а опредѣленіе порядка приведенія закона въ исполненіе въ Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта. Такъ, напримѣръ, было издано Земское положеніе 1890 года. Тутъ, слѣдовательно, также получается трехчленная форма изданія.

Но и именные указы Сенату издаются не часто. Если не будетъ издано указа, получится двухчленная форма, состоящая изъ мнѣнія Государственнаго Совѣта и самаго текста закона. Можетъ быть и такъ, что издается только указъ Сенату и самый текстъ закона. Когда же законъ не обширенъ, и самый текстъ его включается тогда въ мнѣніе Государственнаго Совѣта или въ текстъ именного указа Сенату, содержащаго тогда и самый законъ и повелѣніе привести его въ дѣйствіе.

Дополненіе. Со времени учрежденія Государственной Думы и преобразованія Государственнаго Совѣта „законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ Императорскаго Величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: Быть по сему. Законоположенія скрѣпляются государственнымъ секретаремъ съ указаніемъ мѣста и времени ихъ утвержденія“ [1]).

§ 17. Государственная роспись [2]).

Изъ тѣхъ законодательныхъ актовъ, содержаніе которыхъ не заключается въ установленіи законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, самымъ важнымъ, безспорно, представляется составленіе государственной росписи доходовъ и расходовъ. Государственная роспись или бюджетъ составляетъ необходимое условіе веденія государственнаго хозяйства. Росписью установляется общій планъ государственнаго хозяйства на бюджетный періодъ, опредѣляются предметы и размѣры расходовъ, опредѣляются источники дохо-

[1]) Ст. 64 и 65 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г. Относительно формы актовъ верховнаго правленія, а также практику см. статью Г. Б—та, Законъ и сводъ законовъ въ Журн. Мин. Юстиціи за 1908 г., № 2, стр. 12 и слѣд.

[2]) Laband. Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. 1871. Jellinek. Gesetz und Verordnung. 1887. §§ 136—137. §§ 276—312. [Рене Штурмъ, Бюджетъ, 1907].

довъ, предназначаемыхъ на покрытіе расходовъ. Безъ такого общаго плана не можетъ обойтись ни одно сколько-нибудь сложное хозяйство. Но для хозяйства государственнаго, какъ принудительнаго хозяйства, такой общій планъ особенно необходимъ. Средства, которыми располагаетъ государство, не представляются такъ объективно опредѣленными, какъ средства частныхъ хозяйствъ. Какъ принудительное хозяйство, государство можетъ расширять свои средства сообразно необходимымъ расходамъ, открывая принудительнымъ путемъ новые источники доходовъ: установляя налоги, выпуская ассигнаціи. Поэтому въ государственномъ хозяйствѣ руководящимъ, опредѣляющимъ мѣриломъ являются не доходы, а расходы. Конечно, и доходы государства находятъ себѣ объективную границу въ народномъ имуществѣ. Но государство въ своихъ расходахъ никогда не должно и не можетъ, не обрекая себя на гибель, доводить своихъ расходовъ до этого крайняго предѣла. Государственная дѣятельность можетъ поглощать собою только нѣкоторую часть народнаго дохода, и размѣръ этой части не можетъ быть опредѣленъ какой-либо объективной, независящей отъ государственной власти мѣрой. Сама государственная власть періодически составляемымъ бюджетомъ опредѣляетъ размѣръ выдѣляемой на расходы государства части народнаго дохода. Затѣмъ государственное хозяйство и тѣмъ еще отличается существенно отъ частнаго хозяйства, что оно не имѣетъ своею цѣлью полученіе дохода. Поэтому въ немъ нѣтъ такого объединяющаго начала, которое бы само собою установляло извѣстное соотношеніе между отдѣльными статьями расхода. Напротивъ, отдѣльные предметы государственныхъ расходовъ имѣютъ совершенно самостоятельное значеніе. Взаимное ихъ соотношеніе, распредѣленіе между ними общей суммы, назначенной на государственные расходы, не можетъ быть опредѣляемо, какъ въ частномъ хозяйствѣ, зависимостью отъ нихъ возрастанія дохода. Распредѣленіе государственныхъ расходовъ между отдѣльными предметами опредѣляется лишь ихъ относительнымъ значеніемъ для общихъ условій государственной жизни. Самые непроизводительные расходы, какъ, напримѣръ, военные, могутъ поглощать тутъ значительную часть государственнаго бюджета. Поэтому и распредѣленіе государственныхъ расходовъ опредѣляется не объективными условіями хозяйствованія, а усмотрѣніемъ власти, ставящей своей дѣятельности различныя цѣли и придающей имъ то или другое значеніе.

Въ силу этихъ условій бюджетъ имѣетъ не только техническое значеніе финансоваго плана, но и огромное политическое

значеніе. Имъ опредѣляется внѣшняя, матеріальная граница между государственной дѣятельностью и частной и общественной иниціативой; имъ опредѣляется вмѣстѣ съ тѣмъ внѣшнее соотношеніе различныхъ предметовъ государственной дѣятельности. Бюджетъ служитъ какъ бы дополненіемъ къ той нормировкѣ правительственной дѣятельности, какая дается законодательствомъ. Законы установляютъ предѣлы власти правительства, цѣли и формы его дѣятельности; бюджетъ опредѣляетъ размѣръ матеріальныхъ средствъ, какими оно можетъ располагать, для осуществленія этихъ цѣлей. Потому-то составленіе бюджета и предоставляется во всѣхъ государствахъ законодательному учрежденію. И у насъ съ самаго учрежденія Государственнаго Совѣта къ вѣдѣнію его было отнесено и составленіе государственной росписи.

На практикѣ это требованіе, чтобы государственная роспись прежде ея утвержденія Государемъ была разсмотрѣна Государственнымъ Совѣтомъ, соблюдается очень строго. Можно указать только одинъ случай отступленія отъ этого правила, а именно— отступленіе, допущенное во время отечественной войны. Государственныя росписи на 1813 и 1814 годы, въ виду того, что составленіе ихъ по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ того времени требовало особенной тайны, были разсмотрѣны въ особомъ секретномъ комитетѣ финансовъ, составленномъ подъ предсѣдательствомъ князя (тогда графа) Н. И. Салтыкова изъ главнокомандующаго Петербургомъ С. К. Вязмитинова, князя Н. В. Лопухина и министра финансовъ Д. А. Гурьева [1]).

Хотя бюджетъ и установляется вездѣ законодательнымъ актомъ, но отношеніе законодательнаго учрежденія къ составленію бюджета по необходимости совершенно иное, чѣмъ къ изданію законовъ. Бюджетъ только по формѣ законъ, по содержанію—это административная мѣра и, притомъ, составляющая необходимое условіе всего государственнаго управленія. Если бы въ распоряженіе правительства не были предоставлены утвержденіемъ бюджета необходимыя денежныя средства, правительство не могло бы дѣйствовать, ни одна изъ функцій государственнаго управленія и суда не могла бы совершаться, и государство не могло бы существовать. Изъ того, что бюджетъ есть административная мѣра, вытекаетъ, что при составленіи его законодательное учрежденіе связано обязанностью сообразоваться съ существующими законами. Бюджетъ издается не для того, чтобы отмѣнять или

[1]) Журналы этого комитета напечатаны въ Сборникѣ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ Архивовъ Собственной Канцеляріи, вып. I, отдѣлъ II, стр. 45, и вып. III, стр. 367.

измѣнять существующіе законы, а для того, чтобы дать правительству необходимыя средства для управленія государствомъ согласно съ существующими законами. Поэтому, обсуждая бюджетъ, законодательное учрежденіе обязано озаботиться предоставленіемъ правительству средствъ на покрытіе тѣхъ расходовъ, которые обязательны по дѣйствующимъ законамъ или основаннымъ на законѣ судебнымъ рѣшеніямъ, какъ платежъ пенсій и жалованья служащимъ, содержаніе существующихъ на основаніи закона государственныхъ установленій, уплата процентовъ и срочнаго погашенія по государственнымъ займамъ, удовлетвореніе по вошедшимъ въ законную силу судебнымъ рѣшеніямъ, коими государственная казна присуждается къ платежу опредѣленныхъ денежныхъ суммъ. Къ производству всѣхъ этихъ платежей государство обязано существующими законами, и такъ какъ цѣль бюджета не отмѣна этихъ законовъ и не освобожденіе правительства отъ обязательства ихъ соблюдать, а предоставленіе, напротивъ, средствъ для ихъ исполненія, то составленіе бюджета и должно быть сообразуемо съ законами. Изъ того, что бюджетъ есть необходимая мѣра, слѣдуетъ, что законодательное учрежденіе не можетъ по своему усмотрѣнію отвергать весь бюджетъ цѣликомъ. Если государство обязано платить долги, проценты, присуждаемыя съ него суммы, пенсіи, жалованье, покупную и наемную плату за пріобрѣтаемое имъ въ собственность и въ пользованіе имущество, то, конечно, и законодательное учрежденіе, какъ органъ государства, не можетъ препятствовать ассигнованію потребныхъ на то суммъ. Изданіе законовъ есть право; составленіе бюджета — обязанность. Любой законопроектъ можетъ быть отвергнутъ парламентомъ; отъ этого не произойдетъ застоя всей государственной дѣятельности, не получится немедленное и неизбѣжное разложеніе государственнаго порядка. Не состоится изданіе новаго закона, такъ сохранитъ свою силу старый. Неполнота и недостатки закона всегда могутъ быть восполнены обычаемъ и судебной практикой. Но отсутствіе денежныхъ средствъ нельзя возмѣстить ничѣмъ другимъ. А что станется съ законностью, съ кредитомъ государства, съ законной силой судебныхъ рѣшеній, съ авторитетомъ государственной власти, когда она будетъ поставлена въ невозможность выполнить принятыя на себя обязанности?

Итакъ, бюджетъ долженъ быть обязательно утверждаемъ, по крайней мѣрѣ въ той своей части, которая предопредѣлена дѣйствующими законами. Парламентъ не можетъ отказать въ разрѣшеніи такихъ на законѣ основанныхъ расходовъ и въ предо-

ставленіи средствъ, необходимыхъ на ихъ покрытіе. Но что же, однако, дѣлать въ конституціонномъ государствѣ, если между правительствомъ и парламентомъ не состоится относительно бюджета соглашенія? Вопросъ этотъ не можетъ быть разрѣшенъ вмѣненіемъ въ обязанность правительству всегда подчиняться въ дѣлѣ составленія бюджета желаніямъ народнаго представительства. Во-первыхъ, потому, что парламенты рѣшительнаго большинства государствъ состоятъ изъ двухъ палатъ, одинаково имѣющихъ голоса въ утвержденіи бюджета. И между палатами возможно разногласіе по вопросамъ бюджета, и въ такомъ случаѣ одною уступчивостью правительства не уладить дѣла. Во-вторыхъ, и независимо отъ возможнаго разногласія самихъ палатъ, если признать безусловную обязанность правительства въ вопросахъ бюджета подчиняться желаніямъ парламента, то это дастъ народному представительству возможность обусловливать свое согласіе на утвержденіе бюджета и такими уступками правительства, которыя никакого отношенія къ бюджету не имѣютъ. А это приведетъ фактически къ сосредоточенію въ рукахъ парламента всѣхъ функцій государственной власти безраздѣльно, и, слѣдовательно, къ подрыву основного требованія конституціоннаго строя, предполагающаго расчлененіе и раздѣленіе осуществленія отдѣльныхъ функцій власти.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ прямо предусмотрѣна возможность неутвержденія парламентомъ бюджета, и установлены на этотъ случай особыя правила. Напримѣръ, въ Даніи въ случаѣ отсутствія соглашенія относительно бюджета между правительствомъ и парламентомъ, бюджетъ можетъ быть временно установленъ одностороннимъ актомъ правительства въ формѣ такъ называемаго провизорнаго закона [1]). Но, конечно, и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ эти случаи закономъ не предусмотрѣны, государственная дѣятельность, а, слѣдовательно, и связанные съ нею расходы не могутъ прекращаться изъ-за неутвержденія бюджета. Существованіе государствъ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ случайнаго конфликта между правительствомъ и парламентомъ. Правительство по необходимости будетъ продолжать свою дѣятельность и производить необходимые расходы. Но какъ же опредѣлится въ этомъ случаѣ его положеніе съ точки зрѣнія права? Вопросъ этотъ очень спорный въ наукѣ государственнаго права. Наибольшимъ признаніемъ въ настоя-

[1]) Goos und Hansen. Das Staatsrecht der Königreichs Dänemark. 1889. S. 112.

щее время пользуется воззрѣніе Лабанда. По его ученію, въ случаѣ неутвержденія бюджета, правительство становится въ отношеніи ко всему бюджету въ такое же положеніе, въ какомъ оно находится при утвержденномъ бюджетѣ въ отношеніи къ произведеннымъ имъ сверхсмѣтнымъ расходамъ. Расходы эти совершаются за отвѣтственностью предъ парламентомъ министровъ, долженствующихъ оправдать произведенные расходы или обязательностью въ силу существующихъ законовъ, или необходимостью въ силу сложившихся такъ обстоятельствъ [1]).

Основываясь на фактахъ прежней парламентской исторіи Англіи, иногда представляютъ совершенно иначе отношеніе парламента къ бюджету. Признаютъ за парламентомъ такую же свободу усмотрѣнія въ отношеніи къ бюджету, какъ и въ отношеніи къ законопроектамъ. До прошлаго столѣтія англійскій парламентъ дѣйствительно нерѣдко пользовался отказомъ въ утвержденіи бюджета, какъ орудіемъ борьбы за свои права съ королями. Но въ основѣ такого отношенія къ бюджету лежалъ сохранившійся съ среднихъ вѣковъ и совершенно несогласимый съ современными условіями государственнаго быта взглядъ на вотируемые парламентомъ расходы, какъ на расходы короля, а не расходы государства. Такое отношеніе къ бюджету могло удерживаться, пока между парламентомъ и королемъ происходила, какъ при Стюартахъ, ожесточенная борьба, пока взаимныя отношенія короны и парламента представляли полный антагонизмъ, неизбѣжно приведшій къ революціи. Но съ установленіемъ нормальныхъ условій государственной жизни, уже съ начала прошлаго столѣтія, складывается иное отношеніе къ бюджету. Признавъ въ немъ планъ настоящихъ расходовъ государства, а не короля, нельзя было не поставить утвержденія бюджета внѣ зависимости отъ партійной борьбы. Не утверждая государственнаго бюджета, парламентъ лишилъ бы необходимыхъ рессурсовъ не короля, а само государство, тотъ самый народъ, представителемъ котораго служитъ парламентъ. Послѣдняя попытка парламента—оживить старые пріемы борьбы отказомъ утвердить бюджетъ въ 1784 году—кончилась полной неудачей. Питтъ распустилъ палату общинъ, задумавшую отвергнуть цѣликомъ весь бюджетъ: а новые выборы дали правительству рѣшительное большинство [2]).

Въ неограниченной монархіи, конечно, подобные конфликты

---

[1]) Laband. Budgetrecht. S. 81.

[2]) Gneist. Gesetz und Budget. 187⁹.

по поводу составленія бюджета невозможны. Но внутреннее существо бюджета остается вездѣ однимъ и тѣмъ же, не завися отъ различія формъ правленія. Поэтому особенный характеръ государственной росписи, какъ административной мѣры и притомъ составляющей необходимое условіе всего государственнаго управленія, отражается на условіяхъ обсужденія росписи и въ нашемъ законодательномъ учрежденіи, несмотря на его исключительно совѣщательное значеніе. Тутъ, конечно, не можетъ быть и рѣчи о какомъ-либо конфликтѣ съ правительствомъ. Государственный Совѣтъ не можетъ отвергнуть и законопроектовъ: онъ и по нимъ высказываетъ только свои мнѣнія. Но при обсужденіи собственно законодательныхъ вопросовъ нерѣдко образуются въ совѣтѣ разныя мнѣнія, и кромѣ того иногда Высочайшею властью постановляется особая резолюція. Относительно государственной росписи въ этомъ отношеніи не установлено закономъ никакихъ изъятій. Но практика сложилась такъ, что по обсужденіи росписи ни въ департаментѣ экономіи, ни въ общемъ собраніи никогда не бываетъ разныхъ мнѣній, и вмѣстѣ съ тѣмъ роспись всегда утверждается въ томъ видѣ, какъ она составлена Государственнымъ Совѣтомъ. Отсутствіе разныхъ мнѣній по росписи объясняется тѣмъ, что департаментъ и общее собраніе, проникнутые сознаніемъ лежащаго на нихъ долга составить къ опредѣленному сроку окончательную редакцію росписи, идутъ для этого на компромиссы, дѣлаютъ уступки въ частностяхъ для достиженія главной, насущной задачи своевременнаго составленія росписи. Правда, это соглашеніе иногда достигается довольно дорогой цѣной широкаго допущенія затѣмъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1881 году при обсужденіи въ общемъ собраніи 31 декабря запоздавшей росписи на 1882 годъ, составленной при всѣхъ сокращеніяхъ съ дефицитомъ въ 60 милліоновъ, министры военный и путей сообщенія заявили, что они не предвидятъ возможности ограничиться тѣми кредитами, какіе включены въ смѣты. Совѣтъ, не находя возможнымъ измѣнять сдѣланныя въ смѣтахъ исчисленія, предоставилъ означеннымъ министрамъ входить въ теченіе 1882 года съ представленіями о дополнительныхъ ассигнованіяхъ. Таковое мнѣніе совѣта удостоилось вмѣстѣ съ проектомъ росписи Высочайшаго утвержденія [1]).

---

[1]) Отчетъ по Гос. Сов. за 1881 г., стр. 254.

§ 18. Порядокъ составленія росписи [1]).

Порядокъ составленія государственной росписи опредѣляется у насъ Правилами 22 мая 1862 года (П. С. З. № 38309), помѣщенными въ видѣ приложенія къ ст. 221 Учр. Мин. по продолж. 1876 года и ст. 51 Учр. Гос. Сов.

Дѣло начинается съ составленія отдѣльными министерствами и главными управленіями своихъ финансовыхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ (ст. 10). Смѣты эти по разсмотрѣніи ихъ въ совѣтахъ министровъ и главноуправляющихъ въ печатныхъ экземплярахъ одновременно препровождаются въ министерство финансовъ, въ государственный контроль и въ Государственный Совѣтъ. Изъ этого общаго правила составляютъ исключеніе смѣты министерства Двора. Онѣ не разсматриваются ни государственнымъ контролемъ, ни министерствомъ финансовъ, ни департаментомъ экономіи, и лишь общая сумма, заявленная министромъ двора министру финансовъ, вносится въ проектъ государственной росписи (Выс. утв. 12 мая 1863 г. закл. контр. ком. М. И. Дв.). Министерство финансовъ и государственный контроль разсматриваютъ составленныя смѣты и препровождаютъ свои замѣчанія по мѣрѣ имъ составленія одновременно въ Государственный Совѣтъ и къ подлежащимъ министрамъ (ст. 18, 22, 23). Затѣмъ не позже 1 октября государственный контролеръ долженъ представить Государственному Совѣту общій отчетъ по исполненію финансовыхъ смѣтъ за послѣдній истекшій смѣтный періодъ (ст. 24), а министръ финансовъ представляетъ не позже 1 ноября проектъ государственной росписи (ст. 21). По полученіи всего этого, департаментъ экономіи приступаетъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ смѣтъ въ соединенномъ засѣданіи съ подлежащими министрами и въ случаѣ ихъ несогласія съ послѣдовавшими замѣчаніями на ихъ смѣты обсуждаетъ дѣло вновь въ присутствіи министра финансовъ и государственнаго контролера. Если же возбужденные вопросы касаются государственнаго кредита, то департаментъ экономіи съ Высочайшаго разрѣшенія соединяется съ комитетомъ финансовъ (ст. 25) [2]). Постановивъ

[1]) Бунге. Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи. 1890. Зедерштетъ. Опытъ изслѣдованія формальнаго порядка финансоваго хозяйства. В. I. Бюджетъ во Франціи. 1884.

[2]) О комитетѣ финансовъ упоминается только въ смѣтныхъ правилахъ и въ примѣчаніи къ ст. 51 Учр. Гос. Сов. Учрежденіе его не было обнародо-

заключеніе по возникшимъ замѣчаніямъ на отдѣльныя смѣты, департаментъ экономіи „разсматриваетъ государственную роспись и предположенія министра финансовъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, обсуждая степень пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ и притомъ въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами (ст. 26). Заключеніе департамента по разсмотрѣнію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ вносится въ общее собраніе и затѣмъ государственная роспись вносится на Высочайшее утвержденіе не позже 15 декабря.

Установленный этими правилами порядокъ составленія государственной росписи сравнительно съ порядкомъ составленія бюджета въ конституціонныхъ государствахъ представляетъ ту существенную особенность, что тамъ законодательное собраніе имѣетъ дѣло уже съ готовымъ проектомъ бюджета, основаннымъ на соглашеніи всѣхъ отдѣльныхъ министровъ съ министромъ финансовъ. Парламенту не приходится являться въ роли посредника между отдѣльными административными вѣдомствами и финансовымъ управленіемъ. Парламенту предлагается на обсужденіе уже окончательно составленный проектъ бюджета, предварительно обсужденный въ совѣтѣ министровъ. Нашему же законодательному учрежденію представляются въ отдѣльности финансовыя смѣты министерствъ, замѣчанія на нихъ министерства финансовъ и государственнаго контроля и объясненія по этимъ замѣчаніямъ подлежащихъ министровъ. Поэтому департаментъ

вано, хотя онъ существуетъ еще съ царствованія Александра I. Членами его состоятъ всѣ бывшіе министры финансовъ и лица, особо къ тому назначаемыя Высочайшею властью. [По образованіи Государственной Думы, преобразованіи Государственнаго Совѣта и Совѣта Министровъ, 30 марта 1906 г. опубликованъ былъ въ № 76 Собр. узак. именной Высоч. указъ о компетенціи и составѣ Комитета Финансовъ. Согласно этому указу Комитетъ Финансовъ есть высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики, сужденія котораго представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе. Комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію. Въ случаѣ отсутствія предсѣдателя мѣсто его занимаетъ старшій въ чинѣ членъ комитета. По должности въ составъ комитета входятъ на правахъ членовъ: предсѣдатель совѣта министровъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ. На комитетъ возлагается: 1) соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ, Высочайше утвержденныхъ въ установленномъ закономъ порядкѣ; 2) обсужденіе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія и 3) предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ].

экономіи выполняетъ двоякую задачу. Онъ не только обсуждаетъ составленные министрами смѣты и проектъ государственной росписи, но и является коллегіей, приводящей отдѣльныхъ министровъ къ соглашенію и рѣшающей спорные вопросы смѣты. Это, конечно, естественное слѣдствіе отсутствія солидарности между нашими министрами, не составляющими одного цѣлостнаго министерства, которое бы въ совѣтѣ всегда отстаивало одни и тѣ же взгляды. Напротивъ, министры очень часто и по законодательнымъ вопросамъ проводятъ въ совѣтѣ противоположныя воззрѣнія. Двойственность задачи, падающей такимъ образомъ на департаментъ экономіи по обсужденію росписи, значительно усложняетъ его дѣло. Между тѣмъ средства и силы, какими департаментъ располагаетъ для этого, не велики. Правда, при немъ имѣются какъ бы два отдѣленія государственной канцеляріи: одно исключительно занятое работами по смѣтной части. Но личный составъ собственно присутствія департамента настолько не великъ, что онъ не даетъ возможности образовывать спеціальныя подкоммиссіи для обсужденія отдѣльныхъ смѣтъ.

Въ законодательныхъ собраніяхъ конституціонныхъ государствъ, несмотря на то, что они имѣютъ дѣло уже съ согласованнымъ во всѣхъ своихъ частяхъ проектомъ бюджета, существуетъ очень сложная организація его обсужденія. Такъ, въ Англіи уже въ тронной рѣчи, которою король открываетъ сессію парламента, онъ проситъ у палаты общинъ назначенія денежныхъ суммъ для покрытія государственныхъ расходовъ. Послѣ составленія отвѣтнаго адреса назначается день для обсужденія финансовой части тронной рѣчи. Спикеръ прочитываетъ вновь соотвѣтственную часть рѣчи, и послѣ того вносится предложеніе, „чтобы его величеству были ассигнованы денежныя суммы“, передаваемое на обсужденіе комитета всей палаты. При обсужденіи этого предложенія не допускается никакихъ поправокъ, и обсужденіе ограничивается запросами министрамъ о времени представленія смѣтъ и отчетовъ. Когда по докладу комитета палата постановитъ ассигновать денежныя суммы, она опять передаетъ на обсужденіе комитета „распредѣленіе денежныхъ суммъ, ассигнованныхъ его величеству“. При этомъ, кромѣ комитета всей палаты (committee of Supply), назначаются палатой для разсмотрѣнія частныхъ смѣтъ отдѣльныя спеціальныя коммиссіи. Когда по докладу комитета будетъ утверждена палатой смѣта расходовъ она передаетъ на обсужденіе финансоваго комитета (committee of ways and means) „разсмотрѣніе способовъ и

средствъ, чтобы собрать денежныя суммы, ассигнованныя его величеству". Во время обсужденія смѣты въ финансовомъ комитетѣ министръ финансовъ произноситъ въ нижней палатѣ рѣчь, въ которой излагаетъ свой финансовый планъ или, какъ говорятъ въ Англіи, открываетъ свой бюджетъ (opens his budget). Затѣмъ по докладу комитета палата опредѣляетъ источники покрытія разрѣшенныхъ расходовъ. Наконецъ, къ концу сессіи обѣими палатами голосуется такъ называемый актъ усвоенія (appropriation act), въ которомъ перечислены всѣ разрѣшенные расходы съ присвоеніемъ каждому изъ нихъ опредѣленной денежной суммы. Принятіемъ этого акта и выражается окончательное принятіе бюджета парламентомъ. Палата лордовъ не входитъ въ детальное обсужденіе бюджета, и прохожденіе бюджета чрезъ нее имѣетъ значеніе простой формальности.

Во Франціи составленный по соглашенію всѣхъ министровъ проектъ государственной росписи (projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 19...) вносится сначала въ палату депутатовъ, гдѣ онъ прежде всего обсуждается въ секціяхъ, избирающихъ каждая по три члена въ бюджетную коммиссію. Коммиссія эта дѣлится для обсужденія смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ на нѣсколько подкоммиссій. Коммиссія и подкоммиссія могутъ въ случаѣ несогласія со смѣтою министра приглашать его въ свои засѣданія для объясненій. Бюджетная коммиссія представляетъ палатѣ сначала частные доклады о смѣтахъ отдѣльныхъ министерствъ, потомъ общій докладъ. По общему правилу палата приступаетъ къ обсужденію бюджета только по полученіи общаго доклада. Но въ случаѣ настоятельности и недостатка времени допускается начать обсужденіе и до изготовленія общаго доклада. Бюджетъ подвергается лишь однократному обсужденію въ палатѣ. Обсужденіе начинается съ общихъ преній, а затѣмъ переходятъ къ обсужденію отдѣльныхъ статей. Въ Сенатѣ проектъ бюджета проходитъ тѣ же стадіи, что и въ палатѣ представителей. Если Сенатъ внесетъ какія-либо измѣненія въ проектъ бюджета, онъ возвращается палатѣ депутатовъ для новаго обсужденія. Для соглашенія Сената съ палатой по вопросамъ бюджета можетъ быть образована смѣшанная коммиссія изъ сенаторовъ и депутатовъ.

У насъ же вмѣсто этого имѣется только одно присутствіе департамента экономіи, пополняемое отдѣльными министрами, другъ съ другомъ не солидарными. Понятно поэтому, что, несмотря на весьма энергичную дѣятельность, департаментъ едва справляется съ возложенной на него трудной задачей. Къ тому

же министры всегда запаздываютъ съ представленіемъ своихъ смѣтъ, замѣчаній, объясненій [1]). При такихъ условіяхъ требованіе смѣтныхъ правилъ, чтобы государственная роспись была представлена на Высочайшее утвержденіе не позже 15 декабря, понятно, никогда не можетъ быть исполнено. Въ шестидесятыхъ годахъ роспись нерѣдко утверждалась уже по наступленіи того года, на который она была составлена. Такъ роспись на 1867 годъ была разсмотрѣна въ общемъ собраніи лишь 27 марта того же года; роспись на 1868 годъ—28 февраля того же года [2]). Но съ этого года были приняты совѣтомъ всевозможныя мѣры къ ускоренію составленія росписи, и съ тѣхъ поръ росписи утверждаются не позже 31 декабря предшествующаго дѣйствію росписи года. Только роспись на 1882 годъ была утверждена 2 января того же года [3]).

Такое запаздываніе утвержденія росписи недѣли на двѣ противъ установленнаго срока не представляло бы еще большого значенія, если бы съ этимъ не было связано еще другое неудобство, на которое не разъ уже обращалъ вниманіе государственный совѣтъ [4]). Дѣло въ томъ, что окончить разсмотрѣніе росписи къ началу того года, на который она составлена, совѣтъ успѣваетъ лишь благодаря несоблюденію требованія смѣтныхъ правилъ приступать къ обсужденію отдѣльныхъ смѣтъ лишь по полученіи ихъ всѣхъ, а также послѣдовавшихъ по нимъ замѣчаній и объясненій и самой росписи. Кромѣ того, позднее внесеніе росписи въ общее собраніе приводитъ къ тому, что общее собраніе не имѣетъ достаточно времени для подробнаго разсмотрѣнія и надлежащаго обсужденія столь многосложнаго и важнаго дѣла. При установившейся практикѣ замедленія въ представленіи смѣтъ роспись разсматривается въ общемъ собраніи всего въ одномъ

[1]) Такъ, въ 1870 г. представленіе смѣтъ закончилось лишь къ 6 октября; замѣчаній на нихъ—къ 27 ноября, объясненій—къ 10 декабря; въ 1880 году смѣты были представлены къ 7 октября, замѣчанія—къ 6 декабря, объясненія—къ 22 декабря; въ 1890 годы смѣты—только къ 22 декабря, замѣчанія—къ 6 декабря, объясненія—къ 14 декабря; въ 1891 году было 15 зас. деп. экон. Поступленіе въ Гос. Сов. смѣтъ на 1892 г. затянулось съ 9 августа по 22 октября 1893 г. Соображенія по нимъ госуд. контроля до 30 ноября; соображенія по нимъ мин. финанс. до 4 декабря 1896 г. Въ концѣ 1892 г. съ 8 окт. по 22 декабря было 14 зас. деп. экон.; смѣты и замѣчанія на нихъ гос. контр. и мин. фин. поступили въ назн. зак. срокъ, и 28 декабря 1892 г. уже слушался проектъ росписи въ общемъ собраніи Гос. Сов. зас. деп. экон.

[2]) Отчетъ за 1871 г., стр. 178.

[3]) Отчетъ за 1871 г., стр. 254.

[4]) Отчетъ за 1870 г., стр. 142; за 1883 г., стр. 1972. Бунге, Государственное счетоводство, стр. 7, примѣч.

засѣданіи и нерѣдко въ тотъ же день представляется на Высочайшее утвержденіе. При такой спѣшности обсужденія росписи въ общемъ собраніи вся тяжесть работы всецѣло падаетъ на департаментъ экономіи. На разсмотрѣніе смѣтъ и росписи департаментъ экономіи посвящаетъ сравнительно очень большое число засѣданій [1]).

Для государственной росписи требуется непремѣнно собственноручное Высочайшее утвержденіе (Учр. Гос. Сов., ст. 93 п. 4) [2]). Утвержденная государственная роспись обнародуется во всеобщее свѣдѣніе, но не Сенатомъ и не въ Собраніи узаконеній, а распоряженіемъ министра финансовъ въ Правительственномъ Вѣстникѣ (Смѣтныя правила, ст. 29).

Государственная роспись и финансовыя смѣты составляются у насъ на одинъ годъ, считая съ 1 января по 31 декабря включительно (ст. 34),—это обыкновенный срокъ бюджетовъ, хотя въ нѣкоторыхъ государствахъ установленъ болѣе продолжительный смѣтный періодъ. Напримѣръ, въ Баваріи—двухлѣтній, въ Гессенѣ—четырехлѣтній, въ Голландіи—въ періодъ времени съ 1815 по 1830 годъ—даже десятилѣтній. Кромѣ того, бюджетный годъ не всегда совпадаетъ съ календарнымъ. Въ Англіи, напримѣръ, бюджетъ дѣйствуетъ съ 1 апрѣля по 31 марта [3]). Но для распоряженія открытыми кредитами у насъ установленъ еще льготный срокъ до 30 апрѣля, а по военному министерству до 31 мая (ст. 37). Кромѣ того, строительные кредиты считаются открытыми обыкновенно два года, а чрезвычайные—три (1883 іюня 8. Собр. Узак. 987). Никакой расходъ, въ росписи не показанный, не допускается иначе, какъ по Высочайше разрѣшенному сверхсмѣтному кредиту (ст. 6). Сверхсмѣтные кредиты испрашиваются по общему правилу законодательнымъ порядкомъ; представленія о нихъ по предварительномъ сношеніи съ министромъ финансовъ (ст. 49) и государственнымъ контролеромъ (ст. 52) обсуждаются въ департаментѣ экономіи въ присутствіи государственнаго контролера и, не поступая въ общее собраніе, предста-

[1]) Вотъ данныя о числѣ засѣданій, посвященныхъ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ и росписи: въ 1870 г.—32; въ 1871 г.—37; въ 1872 г.—32; въ 1873 г.—24; въ 1874 г.—23; въ 1875 г.—22; въ 1876 г.—17; въ 1877 г.—18; въ 1878 г.—18; въ 1879 г.—18; въ 1880 г.—20; въ 1881 г.—19; въ 1882 г.—18; въ 1883 г.—15; въ 1884 г.—15; въ 1885 г.—15; въ 1886 г.—16 (за 1887 г. въ отчетѣ не указано число засѣданій); въ 1888 г.—12; въ 1889 г.—13; въ 1890 г.—15.

[2]) Въ Англіи сохраняется до сихъ поръ старая норманская формула утвержденія: „Le roy remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence et ainsi le veult".

[3]) Roscher. Finanzwissenschaft. 1886. S. 634.

вляются на Высочайшее утвержденіе въ меморіяхъ департамента (ст. 53). Исключеніе составляютъ „сверхсмѣтные кредиты“, требующіе, по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, „особой быстроты и тайны“, а также „сверхсмѣтные кредиты по Высочайшему Двору“ и „единовременные отпуски разнымъ лицамъ, опредѣленіе коихъ должно зависѣть отъ непосредственнаго указанія Его Императорскаго Величества“. Всѣ эти кредиты испрашиваются помимо Государственнаго Совѣта непосредственными всеподданнѣйшими докладами подлежащихъ министровъ (ст. 55).

Для испрошенія кредитовъ на расходы, вызываемые военными обстоятельствами, установлены особыя правила 30 іюня 1885 г. Чрезвычайные кредиты, необходимые въ подготовительный къ войнѣ періодъ на мѣропріятія по усиленію боевой готовности арміи, испрашиваются непосредственными докладами военнаго министра (ст. 2). Со времени объявленія о мобилизаціи арміи чрезвычайные кредиты на надобности, вызываемыя военнымъ положеніемъ, разрѣшаются по меморіямъ Особаго Совѣщанія, въ составъ котораго входятъ предсѣдатель департамента экономіи, государственный контролеръ, министръ финансовъ и военный и управляющій морскимъ министерствомъ. Во время отбытія Государя Императора изъ резиденціи чрезвычайные кредиты, признанные необходимыми Особымъ Совѣщаніемъ, ассигнуются министромъ финансовъ, по подписаніи журнала Совѣщанія, не ожидая утвержденія его Высочайшею властью.

Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ случаяхъ сверхсмѣтные кредиты открываются по распоряженію министра финансовъ. Таковы кредиты: 1) на покрытіе происходящихъ отъ измѣненія вексельнаго курса передержекъ по платежамъ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ; 2) на производство выдачъ, присуждаемыхъ съ казны частнымъ лицамъ указами Сената или окончательными судебными рѣшеніями; 3) на удовлетвореніе расходовъ по выдачѣ пенсій и пособій и половиннаго жалованья подсудимыхъ (Выс. утв. 1 іюня 1890 г. пол. комитета финансовъ), и 4) открываемые авансомъ, въ счетъ сбереженія по смѣтамъ, кредиты въ случаяхъ особой неотложности, какъ, напр., для предотвращенія какого-либо народнаго бѣдствія, но только въ теченіе вакантнаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени (1892, апр. 28, № 8547).

При исполненіи финансовыхъ смѣтъ замѣна недостатковъ сбереженіями допускается только по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) и то не иначе, какъ властью министровъ;

главныя же подраздѣленія смѣты (параграфы) представляютъ въ теченіе всего смѣтнаго періода неизмѣняемыя для распорядителей кредитами нормы (ст. 30), и разрѣшеніе на отступленіе отъ нихъ испрашивается законодательнымъ порядкомъ въ формѣ сверхсмѣтныхъ кредитовъ (ст. 31). Исключеніе составляютъ только единовременные расходы на удовлетвореніе не вошедшихъ въ смѣту мелочныхъ издержекъ не свыше 1.000 рублей, которыя могутъ быть отнесены на предвидимыя по текущей смѣтѣ сбереженія: они разрѣшаются непосредственнымъ сношеніемъ министровъ съ министромъ финансовъ.

Дополненіе. 10 марта 1906 г. распубликованы были въ № 51 Собр. узак., утвержденныя 8 марта, правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ. Нѣкоторымъ изъ постановленій, содержащихся въ этихъ правилахъ, сообщена была затѣмъ сила Основныхъ законовъ.

Въ силу означенныхъ правилъ проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ вносится одновременно въ Государственный Совѣтъ и въ Государственную Думу 1 октября, а финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій не позже какъ къ 1 сентября предшествующаго смѣтному году [1]). Проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ разсматри-

---

[1]) Съ возложеніемъ на совѣтъ министровъ объединенія дѣйствій министерствъ и главныхъ управленій представилась необходимость согласовать порядокъ составленія проектовъ смѣтъ съ послѣдовавшими измѣненіями въ государственномъ строѣ. Съ этою цѣлью совѣтъ министровъ установилъ слѣдующія, общія для всѣхъ вѣдомствъ, правила: 1) составленные вѣдомствами проекты смѣтъ, а если окажется необходимымъ, то и отдѣльныя части этихъ проектовъ, разсматриваются въ совѣщаніи изъ представителей вѣдомства, составившаго смѣту, министерства финансовъ и государственнаго контроля; 2) смѣтныя предположенія, не вызвавшія разногласія между членами означеннаго въ ст. 1 совѣщанія, считаются одобренными для внесенія въ проектъ смѣты; 3) о происшедшихъ разногласіяхъ представители трехъ указанныхъ вѣдомствъ докладываютъ своему начальству, и если подлежащіе министры, главноуправляющіе отдѣльными частями и государственный контролеръ не придутъ къ соглашенію, то по вопросамъ, возбудившимъ разногласіе, вѣдомствами, составившими смѣту, вносятся представленія въ совѣтъ министровъ съ такимъ разсчетомъ, чтобы разногласія могли быть разрѣшены совѣтомъ своевременно и данныя совѣтомъ указанія приняты къ исполненію до наступленія срока, назначеннаго для представленія данной смѣты въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу; 4) означенныя (ст. 2 и 3) смѣты, въ необходимомъ числѣ экземпляровъ, представляются вѣдомствами непосредственно въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу и сообщаются министру финансовъ и государственному контролеру. Это постановленіе совѣта министровъ, касающееся внутренняго распорядка министерскихъ органовъ въ смѣтномъ дѣлѣ, было Высочайше одобрено 19 сентября 1906 года. См. объяснительную записку къ проекту государственной росписи доходовъ и

вается Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою въ общемъ порядкѣ обсужденія законодательныхъ дѣлъ съ соблюденіемъ слѣдующихъ правилъ. Государственному Совѣту и Государственной Думѣ предоставляется возлагать предварительное ознакомленіе съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, а равно съ проектомъ государственной росписи доходовъ и расходовъ на образуемыя ими изъ своей среды коммиссіи, которыя могутъ приступать къ своимъ занятіямъ, по полученіи финансовыхъ смѣтъ, и до открытія сессіи.

Постановленія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы голосуются: относительно доходовъ—по параграфамъ, а относительно расходовъ по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ) государственной росписи [1]).

расходовъ на 1907 годъ. Приложеніе къ № 44 Торгово-Промышленной Газеты и № 8 Вѣстника Финансовъ, Промышленности и Торговли.

[1]) Голосованіе расходовъ по номерамъ (главнымъ подраздѣленіемъ) есть тоже голосованіе по параграфамъ, такъ какъ по смѣтнымъ правиламъ 1862 г. послѣдніе именно считаются главными смѣтными подраздѣленіями. Но правила 8 марта имѣютъ въ виду текущій № росписи, которому соотвѣтствуетъ опредѣленный § смѣты. Напр., въ росписи расходовъ на 1907 г. по министерству внутреннихъ дѣлъ текущему № всей росписи 27-му соотвѣтствуетъ § 1 смѣты того же министерства, №-ру 28 соотвѣтствуетъ § 2 смѣты, №-ру 29-му § 3-й и т. д. Голосованіе по №№ росписи является въ то же время голосованіемъ по §§ смѣты. Отдѣльные же параграфы смѣты состоятъ изъ ряда статей, которыя въ свою очередь дѣлятся на литеры. Напр., § 1 смѣты министерства внутреннихъ дѣлъ на 1908 г.: „содержаніе центр. учрежденій“ состоитъ изъ 15 статей, изъ которыхъ, напр., ст. 13: „Совѣтъ и Главное управленіе по дѣламъ печати“ распадается еще на: а) личный составъ—74.007, б) канцелярскіе и хозяйственные расходы 201.240 и в) вознагражденіе за спеціальные труды 34.750. Проектированная на ст. 13 сумма составляла 129.677 р., а проектированная на весь § сумма 1.568.602 р. Голосованіе по №№ или параграфамъ имѣетъ юридическое значеніе: министръ или главноуправляющій, который распоряжается кредитомъ, вправѣ въ предѣлахъ §-фа своей смѣты пополнять недостатокъ по однимъ статьямъ сбереженіями по другимъ. Поэтому, если бы законодательныя учрежденія пожелали уменьшить или увеличить суммы, предназначенныя для той или другой статьи, входящей въ составъ §-фа, то при окончательномъ голосованіи это отразилось бы только на итогѣ §-фа, въ предѣлахъ котораго министръ остается свободнымъ въ томъ смыслѣ, что уменьшенную законодательными учрежденіями для одной статьи сумму онъ можетъ восполнить изъ другой.—Съ изданіемъ правилъ 8 марта 1906 г. явилась необходимость въ пересмотрѣ классификаціи расходовъ. По почину совѣщанія для разработки измѣненій въ учрежденіи Государственнаго Совѣта, возбудившаго вопросъ о безотлагательномъ пересмотрѣ, при министерствѣ финансовъ учреждено было для этой цѣли особое совѣщаніе изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ. Помимо установленія схемы для распредѣленія расходовъ по главнымъ группамъ или отдѣламъ, по мысли новой классификаціи роспись расходовъ должна состоять изъ точнаго повторенія всѣхъ безъ исключенія параграфовъ смѣтъ, каждаго въ отдѣльности, что̀ даетъ возможность законодательнымъ учрежденіямъ голосовать кредиты согласно правиламъ 8 марта. Общее число параграфовъ по проектамъ расходныхъ смѣтъ на 1907 годъ было 431 про́тивъ 606 по смѣтамъ на 1906 годъ. Но въ росписи на

Для бюджетныхъ правъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта установлены слѣдующія ограниченія:

1) не подлежатъ вовсе ихъ обсужденію кредиты на расходы министерства императорскаго двора вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 г. росписи, а также такія измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями учрежденія о императорской фамиліи, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ;

2) подлежатъ обсужденію, но лишь въ тѣхъ частяхъ, въ коихъ испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной, 29 декабря 1905 года, росписи включенные въ проектъ росписи кредиты: 1) на расходы собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и 2) на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности;

3) не подлежатъ сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ, принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ;

4) ни исключенію, ни измѣненію не подлежатъ при обсужденіи государственной росписи такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ въ порядкѣ верховнаго управленія; возникающія же при обсужденіи проекта росписи предположенія: а) объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, на основаніи коихъ внесены въ роспись доходы и расходы, и б) объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относившіяся ранѣе на средства казны, потребности,—получаютъ дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ, для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ установленномъ.

Бюджетныя правила предусматриваютъ случай разногласія между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой относительно размѣровъ кредитовъ, включенныхъ въ проектъ государственной росписи. Въ этихъ случаяхъ вызвавшій разномысліе вопросъ можетъ быть по постановленію совѣта переданъ въ особую коммиссію изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, избранныхъ каждымъ изъ этихъ учрежденій по принадлежности, при чемъ въ коммиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ по выбору самой коммиссіи. Изъ коммиссіи дѣло съ согласительнымъ ея предложеніемъ вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ, т.-е.

1906 годъ заключалось лишь 154 номера противъ 431 въ росписи на 1907 годъ. Классификація доходовъ установлена закономъ. См. объяснительную записку къ росписи на 1907 годъ. Что же касается классификаціи расходовъ, то какъ объяснилъ министръ финансовъ въ засѣданіи Государственной Думы 27 марта 1907 года, Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 17 января 1866 г. министрамъ и главноуправляющимъ предоставлено было отступать отъ правилъ 22 мая 1862 г., и не входя каждый разъ съ особымъ представленіемъ, вводить въ случаѣ надобности измѣненія по соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ въ ежегодныя финансовыя смѣты съ надлежащей оговоркой въ смѣтѣ. Стен. отч. Госуд. Думы второго созыва, 1907 г., т. I, стр. 1255.

переходитъ затѣмъ въ Государственный Совѣтъ и т. д. Но если этимъ путемъ разномыслiе не будетъ устранено, то вызвавшiй это разногласiе кредитъ вносится въ роспись въ цифрѣ назначенiя послѣдней, установленнымъ порядкомъ утвержденной, росписи съ тѣмъ однако условiемъ, что если оба установленiя согласны увеличить или уменьшить это назначенiе, и разномыслiе сводится лишь къ цифрѣ его увеличенiя или уменьшенiя, то принимается цифра, ближайшая къ назначенiю послѣдней росписи.

Бюджетныя правила предусматриваютъ также случай, когда государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго перiода. Срокъ разсмотрѣнiя государственной росписи установленъ только для Государственной Думы. Она должна ее разсмотрѣть къ 1 декабря предшествующаго смѣтному году. Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго перiода, то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись съ тѣми измѣненiями, какiя обусловливаются исполненiемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденiя узаконенiй. До обнародованiя новой росписи въ распоряженiе министерствъ и главныхъ управленiй открываются по постановленiямъ совѣта министровъ постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающiе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ.

Неотложные расходы, смѣтою непредусмотрѣнные, должны быть покрываемы изъ особаго кредита на расходы, непредусмотрѣнные смѣтою, на экстренныя въ теченiе года надобности или изъ сбереженiй въ предѣлахъ ассигнованiй по главнымъ подраздѣленiямъ росписи. Если же расходы эти не могутъ быть покрыты изъ указанныхъ источниковъ, то производство ихъ допускается не иначе, какъ по испрошенiи на то разрѣшенiя въ порядкѣ, установленномъ для утвержденiя росписи. Изъ этого общаго правила существуетъ однако два исключенiя: 1) если по краткости времени, въ теченiе котораго долженъ быть произведенъ расходъ, испрошенiе разрѣшенiя на производство его въ порядкѣ утвержденiя росписи представляется невозможнымъ, то необходимый кредитъ открывается по постановленiю совѣта министровъ. Представленiя отдѣльныхъ министровъ, оправдывающiя неотложность упомянутыхъ ассигнованiй, вносятся въ Государственную Думу по возможности до окончанiя сессiи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—въ теченiе двухъ первыхъ мѣсяцевъ новой сессiи. Въ отношенiи однако кредитовъ, требующихъ тайны, представленiя въ Думу вносятся лишь по минованiи необходимости въ сохраненiи тайны и 2) чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленiя, предшествующiя войнѣ, открываются въ порядкѣ верховнаго управленiя.

ДОПОЛНЕНIЕ. ГЛАВА II[1].

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

§ 1. Общая характеристика.

Юридическое положенiе Государственной Думы характеризуется двумя постановленiями закона: 1) она учреждена „для обсужденiя законодательныхъ предположенiй, восходящихъ къ верховной самодержавной власти по силѣ Основныхъ

государственныхъ законовъ и въ порядкѣ, установленномъ въ семъ учрежденіи и въ учрежденіи Государственнаго Совѣта". Обсужденіе законодательныхъ предположеній не вполнѣ точно характеризуетъ роль Думы въ изданіи законовъ, такъ какъ ей принадлежитъ не совѣщательный голосъ, а рѣшающій въ томъ смыслѣ, что для изданія закона необходимо одобреніе, т.-е. согласіе Думы. Далѣе Дума не только обсуждаетъ законодательныя предположенія, но и контролируетъ управленіе, для чего ей предоставлено право дѣлать министрамъ и главноуправляющимъ запросы и требовать разъясненій; 2) Дума образуется изъ членовъ, избираемыхъ населеніемъ Россійской Имперіи.

§ 2. Активное избирательное право [1]).

Общими условіями активнаго избирательнаго права являются: 1) русское

[1]) Основою изложенія выборнаго права является положеніе о выборахъ, изданное въ кодификаціонномъ порядкѣ въ 1906 году (Св. зак. т. I, ч. 2, изд. 1906 г.) и объединившее рядъ актовъ, изданныхъ въ 1905 и 1906 годахъ единоличною властью монарха. Манифестомъ 21 февраля 1906 года постановлено было между прочимъ „впредь общимъ правиломъ, что со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы". Что постановленія о выборахъ имѣютъ силу закона и не могутъ быть измѣняемы безъ согласія на то Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, видно изъ того, что даже въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, когда Государю предоставляется во время прекращенія занятій Государственной Думы принимать своею единоличною властью мѣры, которыя въ обыкновенномъ порядкѣ теченія дѣлъ требуютъ обсужденія въ законодательномъ порядкѣ, мѣры эти не должны вносить измѣненій въ постановленія о выборахъ въ совѣтъ или въ думу (ст. 87 Основн. законовъ). Не взирая на это, 3 іюня 1907 г., въ день, когда изданъ былъ Высочайшій указъ о роспускѣ Государственной Думы второго созыва, въ Собраніи узаконеній и распоряженій правительства (№ 94, ст. 845) распубликовано было новое положеніе о выборахъ въ Государственную Думу, утвержденное Государемъ и скрѣпленное предсѣдателемъ совѣта министровъ, но не разсмотрѣнное и неодобренное Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою. Въ манифестѣ, предпосланномъ новому положенію о выборахъ послѣ указаній на необходимость измѣненія постановленій о выборахъ сказано, что „всѣ эти измѣненія въ порядкѣ выборовъ не могутъ быть проведены обычнымъ законодательнымъ путемъ черезъ ту Государственную Думу, составъ коей признанъ Нами неудовлетворительнымъ, вслѣдствіе несовершенства самаго способа избранія ея членовъ". На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. была избрана Государственная Дума третьяго созыва. Такъ какъ мотивъ отклоненія отъ обычнаго законодательнаго порядка, указанный въ цитированномъ мѣстѣ манифеста, съ созывомъ новой Государственной Думы отпалъ, то конституціонный, т.-е., требуемый нашими Основными законами и нарушенный положеніемъ 3 іюня, порядокъ, долженъ быть возстановленъ либо путемъ внесенія положенія 3 іюня 1907 г. на разсмотрѣніе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, либо же путемъ замѣны его инымъ положеніемъ о выборахъ, одобреннымъ Думою и Государственнымъ Совѣтомъ и утвержденнымъ Монархомъ. Отклоненія положенія 3 іюня отъ положенія о

подданство. Иностранные подданные въ выборахъ не участвуютъ (ст. 6 и 9 Пол. о выб.); 2) достиженіе двадцатипятилѣтняго возраста (ст. 6); 3) муж-

---

выборахъ, вошедшаго въ Св. Зак, т. I, ч. 2, изд. 1906 г., будутъ указаны въ соотвѣтственныхъ мѣстахъ. Положеніе о выборахъ, вошедшее въ Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1906 г., сохранило свое дѣйствіе въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, именно въ губерніяхъ и городахъ Царства Польскаго и въ губерніяхъ Енисейской и Иркутской, у казаковъ уральскаго казачьяго войска и у православнаго населенія Люблинской и Сѣдлецкой губ. (ст. 3 пол. 3 іюня 1907 г.). Положеніе же о выборахъ 3 іюня 1907 г. регулируетъ производство выборовъ отъ губерній, управляемыхъ по общему учрежденію, отъ губерній Тобольской и Томской, отъ области Войска Донского, отъ городовъ: С.-Петербурга, Москвы, Кіева, Одессы и Риги, отъ губерній и областей Кавказскаго края, отъ областей Амурской, Приморской и Забайкальской, а также отъ русскаго населенія Виленской и Ковенской губ. и города Варшавы. Оба положенія соединены теперь въ кодификаціонномъ изданіи 1907 г.

Въ статьѣ „Zur Auflösung der Duma", помѣщенной въ „Deutsche Juristen Zeitung" № 13, 1907 г., проф. страсбургскаго университета v. Tuhr старается смягчить значеніе событія 3 іюня 1907 года указаніемъ на то, что такія происшествія имѣли мѣсто и въ другихъ государствахъ въ начальныхъ стадіяхъ конституціонной жизни, напримѣръ, въ Пруссіи: „Октропированная конституція 5 декабря 1848 г. содержала въ ст. 66 и слѣд. (дополн. также октропированнымъ избирательнымъ закономъ 6 декабря 1848 г.) постановленія объ образованіи второй палаты и предписывала въ ст. 112, чтобы тотчасъ же по созывѣ обѣихъ палатъ конституція подвергнута была пересмотру въ законодательномъ порядкѣ (т.-е. съ согласія обѣихъ палатъ). Несмотря на это, 30 мая 1849 года королемъ изданъ былъ новый избирательный законъ во всякомъ случаѣ со ссылкой на ст. 105 конституціи, согласно которой въ случаяхъ крайней необходимости могли быть издаваемы административныя распоряженія съ силою закона, но которыя должны были быть представлены палатамъ, когда онѣ будутъ собраны. Имѣлись, конечно, въ виду палаты, собранныя на основаніи избирательнаго закона 6 декабря 1848 года. Между тѣмъ согласіе на этотъ избирательный законъ дано было палатами, собранными на основаніи этого же закона. Формальная корректность этихъ дѣйствій кажется мнѣ сомнительной, и она не осталась неоспоренной (ср. Rönne, Preuss. Staatsrecht. Bd I, § 13 in den älteren Aufl.). Русское правительство могло пойти по тому же пути: можно было посредствомъ чрезвычайнаго указа въ порядкѣ ст. 87 Основныхъ законовъ ввести новое положеніе о выборахъ и достигнуть одобренія его Думою, избранною на основаніи этого уже положенія о выборахъ. Русское правительство отвергло этотъ путь, можетъ быть правильно, такъ какъ оно не избавилось бы отъ упрека въ тенденціозномъ истолкованіи Основныхъ законовъ. Оно предпочло оставить свое дѣйствіе такимъ, какимъ оно есть: необходимымъ для сохраненія государства нарушеніемъ формальнаго права". Стр. 752. Оставленіе права нарушеннымъ есть само по себѣ большое зло въ государственной жизни. Законный порядокъ долженъ быть возстановленъ. Но проф. v. Tuhr неправъ въ обоихъ своихъ утвержденіяхъ: въ томъ, что, подобно прусскому, русское правительство могло издать избирательный законъ по ст. 87 Основныхъ законовъ и въ томъ, что прусское правительство неправильно поступило, представивъ чрезвычайное распоряженіе 30 мая 1849 г. на утвержденіе палаты,

ской полъ (ст. 6). При наличности этихъ общихъ условій активнымъ избирательнымъ правомъ обладаютъ:

избранной на основаніи этого же распоряженія. Издавая новое положеніе о выборахъ 30 мая 1849 г. безъ участія народнаго представительства, прусское правительство не впадало во всякомъ случаѣ въ противорѣчіе съ буквальнымъ смысломъ ст. 105 октроированной 5 декабря 1848 г. конституціи, на которую оно ссылалось и которая, какъ и нынѣшняя ст. 63 той же конституціи, сохраняла за правительствомъ право, въ случаѣ настоятельной необходимости и когда палаты не находятся въ сборѣ, издавать административныя распоряженія съ силою закона подъ условіемъ непротиворѣчія конституціи. Но спеціальной оговорки объ избирательномъ законѣ, которая сдѣлана въ ст. 87 нашихъ дѣйствующихъ Основныхъ законовъ, въ ст. 105 октроированной 5 декабря 1848 г. прусской конституціи не содержалось. Поэтому правъ не Rönne, на котораго ссылается проф. Туръ и который ограничился указаніемъ на то, что изъ права издавать въ случаяхъ настоятельной необходимости распоряженія съ силою закона не вытекаетъ будто бы права измѣнять избирательный законъ (см. 4 изд. т. I, 1881, стр. 44, выноска 3), а правъ Zorn, который въ редактированномъ имъ 5-мъ изданіи соч. Rönne, das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, т. I, 1899 г., стр. 67, вын. 1, считаетъ contra Rönne поведеніе прусскаго правительства при изданіи положенія о выборахъ 30 мая 1848 г. формально корректнымъ. Напротивъ того, наше правительство при наличности прямой оговорки въ ст. 87 Основн. зак. о томъ, что чрезвычайныя распоряженія не могутъ вносить измѣненій въ постановленія о выборахъ, никоимъ образомъ не могло вопреки утвержденію проф. Тура сослаться при изданіи положенія о выборахъ 3 іюня 1907 г. на эту статью, чего, впрочемъ, оно и не сдѣлало. Но если прусское правительство вправѣ было издать въ порядкѣ 105 ст. конституціи новое положеніе о выборахъ, то и самые выборы, произведенные на основаніи этого положенія, были законны. Правительство обязано было поэтому согласно той же ст. 105 дѣйствовавшей тогда конституціи представить положеніе о выборахъ на утвержденіе законно созванной палаты. Сомнѣнія, возбуждаемыя проф. Туромъ въ этомъ отношеніи, лишены поэтому всякаго основанія. Проф. Туръ ссылается на то, что предоставляя правительству право издавать распоряженія съ силою закона подъ условіемъ внесенія ихъ затѣмъ въ палаты, какъ онѣ только будутъ въ сборѣ, ст. 105 конституціи 5 декабря 1848 г. имѣла въ виду палаты, избранныя на основаніи закона 6 декабря 1848 г. Но это невѣрно. Если бы конституція 5 декабря 1848 г. имѣла въ виду внесеніе изданнаго въ порядкѣ ст. 105 распоряженія на обсужденіе именно такой палаты, которая избрана на основаніи избирательнаго закона 6 декабря 1848 г., то она либо возвела бы законъ 6 декабря 1848 г. на степень конституціоннаго, либо же внесла бы въ ст. 105 оговорку относительно неприкосновенности избирательнаго закона подобно той, которая имѣется въ ст. 87 нашихъ Основныхъ законовъ. Но допустивъ измѣненіе въ порядкѣ ст. 105 законовъ вообще, кромѣ конституціонныхъ, а слѣдовательно и измѣненіе избирательнаго закона 6 декабря 1848 г., октроированная конституція допустила тѣмъ самымъ внесеніе изданнаго на основаніи ст. 105 конституціи положенія о выборахъ въ ту палату, которая избрана была на основаніи этого же положенія. У насъ положеніе, созданное актомъ 3 іюня 1907 г., представляется болѣе сложнымъ, такъ какъ на основаніи ст. 87 Основныхъ законовъ актъ этотъ не могъ быть изданъ. Тѣмъ не менѣе и у насъ,

I. Въ уѣздѣ:

1) собственники, пожизненные владѣльцы, арендаторы и управляющіе [1]) имѣніями, достигающими по пространству земли, обложенной сборомъ на земскія повинности, размѣровъ, указанныхъ въ приложеніи къ ст. 25 пол. о выборахъ [2]). Владѣніе землею, аренда и управленіе имѣніемъ должны продолжаться при этомъ не менѣе года;

2) владѣльцы на поссессіонномъ правѣ горнозаводскихъ дачъ въ количествѣ, указанномъ въ росписаніи, приложенномъ къ ст. 25;

3) собственники и пожизненные владѣльцы въ уѣздѣ недвижимаго имущества, кромѣ земли, стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже пятнадцати

какъ въ Пруссіи, для возстановленія конституціоннаго, т.-е. соотвѣтствующаго основнымъ законамъ порядка вещей, положеніе 3 іюня 1907 г. должно быть внесено на утвержденіе Государств. Думы и Госуд. Совѣта. Высшіе органы государства являются защитниками основныхъ и прочихъ законовъ. Правительство обязано защищать законы, когда ихъ нарушаютъ Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, а послѣдніе обязаны ихъ защищать противъ нарушенія со стороны правительства — для этого они вооружены, между прочимъ, правомъ запроса. Въ современномъ государствѣ, которое не знаетъ „права возстанія“, вопросъ о незаконности положенія о выборахъ могъ бы легальнымъ образомъ быть возбужденъ только тѣмъ самымъ народнымъ представительствомъ, которое избрано на основаніи неконституціоннаго положенія о выборахъ. Съ другой стороны только народное представительство можетъ одобрить совершившееся правонарушеніе, легализировавъ его своимъ послѣдующимъ согласіемъ. Наконецъ, и на будущее время одно только народное представительство, включая Государственный Совѣтъ, можетъ создать для положенія 3 іюня легальную основу, разсмотрѣвъ и одобривъ его въ законодательномъ порядкѣ.

[1]) Положеніе 3 іюня 1907 г. лишило арендаторовъ и управляющихъ права участія въ выборахъ. Ср. ст. 28 пол. 3 іюня.

[2]) Въ губерніяхъ Царства Польскаго при опредѣленіи права на участіе въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по владѣнію землею или инымъ недвижимымъ имуществомъ (ст. 25), принимаются въ разсчетъ лишь такого рода земли или иныя недвижимости, которыя облагаются государственнымъ налогомъ или мѣстными сборами. При опредѣленіи стоимости недвижимаго имущества, дающаго право на участіе въ сихъ съѣздахъ, принимается оцѣнка, установленная для взаимнаго страхованія. Ст. 26 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго домохозяева, которые владѣютъ въ предѣлахъ гмины землею въ размѣрѣ менѣе полуторы десятины или инымъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ въ суммѣ менѣе тысячи пяти сотъ рублей, а равно всѣ вообще лица, имѣющія право участія въ избирательныхъ гминныхъ сходахъ, не подлежатъ внесенію по недвижимому имуществу, состоящему во владѣніи участниковъ этихъ сходовъ, въ списки лицъ, участвующихъ въ предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ Ст. 63 пол. о выб. Владѣніе землею, входящею въ составъ надѣльныхъ крестьянской либо станичной земель, а также крестьянской повинностной земли въ Лифляндской губерніи, крестьянской арендной земли въ Эстляндской губерніи и на островѣ Эзелѣ и крестьянскихъ участковъ въ Курляндской губерніи хотя бы означенныя земли были выкуплены въ собственность,—не даетъ владѣльцамъ оныхъ права на внесеніе ихъ въ избирательный списокъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Ст. 62 пол. о выб.

тысячъ рублей, если имущество это не составляетъ торгово-промышленнаго заведенія [1]). Владѣніе недвижимостью должно продолжаться не менѣе года.

При исчисленіи годичнаго срока владѣнія недвижимымъ имуществомъ (какъ въ уѣздахъ, такъ и въ городахъ) принимается въ разсчетъ и срокъ владѣнія этимъ имуществомъ наслѣдодателя въ восходящей линіи (ст. 64 пол. о выб.) [2]). Владѣлецъ имѣнія, соотвѣтствующаго въ цѣломъ составѣ по размѣрамъ установленному закономъ цензу, но расположеннаго въ двухъ или болѣе смежныхъ уѣздахъ, изъ коихъ въ каждомъ количество земли не достигаетъ размѣра земли, установленнаго для участія въ выборахъ, вносится въ избирательный списокъ того уѣзда, который владѣлецъ укажетъ, а если такового заявленія не послѣдуетъ, то включается въ списокъ того уѣзда, гдѣ находится большая часть имѣнія (ст. 60) [3]). Если нѣсколько лицъ имѣютъ недвижимое имущество (въ уѣздѣ или въ городахъ) въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, то каждый изъ нихъ считается владѣльцемъ причитающейся на его долю части имущества и соотвѣтственно этому пользуется правомъ голоса на выборахъ (ст. 14). Изъ лицъ, имѣющихъ недвижимое имущество въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, вносятся въ избирательные списки только тѣ, на долю которыхъ причитается часть имущества, соотвѣтствующая по размѣрамъ установленному закономъ цензу (ст. 61);

4) а, лица, владѣющія въ уѣздѣ землею [4]) или инымъ недвижимымъ имуществомъ въ количествѣ и стоимости, недостигающихъ размѣровъ, означенныхъ въ росписаніи, приложенномъ къ ст. 25 о выб. и въ 3 п. этой статьи, и

б, церкви и молитвенные дома всѣхъ вѣроисповѣданій, если церковь, либо ея причтъ или молитвенный домъ владѣютъ въ уѣздѣ землею [5]).

---

[1]) Въ уѣздахъ, въ коихъ въ основаніе оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ принята доходность имущества, оцѣночная его стоимость, дающая владѣльцу право участія въ выборахъ, опредѣляется при составленіи избирательныхъ списковъ, чрезъ помноженіе доходности имущества на двадцать. Ст. 59 пол. о выб.

[2]) Пол. 3 іюня 1907 г., ст. 65.

[3]) Пол. 3 іюня, ст. 64.

[4]) Владѣніе землею, входящею въ составъ надѣльныхъ крестьянской либо станичной земель, а также крестьянской повинностной земли въ Лифляндской губерніи, крестьянской арендной земли въ Эстляндской губерніи и на островѣ Эзелѣ и крестьянскихъ участковъ въ Курляндской губ., хотя бы означенныя земли были выкуплены въ собственность, не даетъ владѣльцамъ оныхъ права на внесеніе ихъ въ избирательный списокъ землевладѣльцевъ. Ст. 62 пол. о выб. и ст. 63 пол. 3 іюня 1907 г. Положеніе 3 іюня вводитъ кромѣ того правило, въ силу котораго лица, принадлежащія къ составу сельскихъ и волостныхъ обществъ уѣзда, не подлежатъ внесенію въ списки землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей по сему уѣзду, хотя бы и владѣли установленнымъ для этого цензомъ. См. ст. 62. Относительно губерній Царства Польскаго см. вын. 2 на стр. 161, относительно рабочихъ вын. 2 на стр. 168.

[5]) Въ избирательные списки вносятся священнослужители, если причтъ владѣетъ въ уѣздѣ указанными въ статьяхъ 445 и 453 Законовъ о состояніяхъ (изд. 1899 г.) церковными землями. По всѣмъ такимъ землямъ каждой церкви въ списокъ вносится ея настоятель (ст. 65). Ст. 66 пол. 3 іюня 1907.

Избиратели послѣднихъ двухъ категорій осуществляютъ свое избирательное право черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ на предварительномъ ихъ съѣздѣ. Число подлежащихъ здѣсь избранію уполномоченныхъ опредѣляется количествомъ земли, числящейся за лицами, явившимися на съѣздъ и итогомъ оцѣночной стоимости другого принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный цензъ, установленный для избирателей первыхъ трехъ категорій (ст. 25 п.п. 5 и 6; 29 и 30 пол. о выб.) [1]).

По общему правилу, прямо въ законѣ не выраженному, участвовать въ выборахъ можно лишь лично; но въ куріи владѣльцевъ „недвижимаго имущества“ установлены исключенія:

1) Отцы могутъ уполномочить на участіе въ выборахъ одного изъ своихъ сыновей (ст. 10).

2) Этимъ же правомъ пользуются и воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, если владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, дающимъ по своимъ размѣрамъ право на участіе въ выборахъ. Лично въ выборахъ они не участвуютъ, но могутъ по своему недвижимому имуществу уполномочивать на участіе въ выборахъ своихъ сыновей (ст. 6 п. 4 и ст. 11 пол. о выб.) [2]).

Далѣе въ выборахъ участвуютъ по закону только такіе владѣльцы имущества, которые владѣютъ имуществомъ какъ собственники, арендаторы или пожизненные владѣльцы. Но сыновья лицъ женскаго пола, владѣющихъ „недвижимымъ имуществомъ“, а также мужья ихъ могутъ пользоваться для участія въ выборахъ имущественнымъ цензомъ своихъ матерей и женъ. Они осуществляютъ въ такихъ случаяхъ свое, а не чужое избирательное право. Въ этомъ отношеніи положеніе о выборахъ въ Государственную Думу отличается отъ дѣйствующаго городового положенія, согласно которому субъектами избирательнаго права являются лица женскаго пола, осуществляющія его черезъ перечисленныхъ въ законѣ представителей [3]).

Положеніе о выборахъ въ Госуд. Думу неправильно говоритъ поэтому о „довѣренности“ на предоставленіе лицами женскаго пола своего имущественнаго ценза ихъ мужьямъ или сыновьямъ для участія въ выборахъ (ст. 12), такъ какъ лица женскаго пола не уполномочиваютъ своихъ сыновей или мужей на осуществленіе принадлежащаго имъ какъ довѣрителямъ права, а предоставляютъ имъ свое имущество въ пользованіе, какъ представляютъ его въ тѣхъ случаяхъ, когда необходимо предоставить его въ залогъ. Договоръ довѣренности не имѣетъ ничего общаго съ такою сдѣлкою. Между тѣмъ выраженіе „довѣренность“ можетъ породить ложное представленіе о томъ, кому въ такихъ случаяхъ принадлежитъ избирательное право. „Довѣренности“ эти,

---

[1]) Ст. 31 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Положеніе 3 іюня 1907 г. болѣе послѣдовательно проводитъ принципъ только личнаго участія въ выборахъ. Лица, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, а также воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, дающимъ по своимъ размѣрамъ право на участіе въ выборахъ, не могутъ уполномочивать своихъ сыновей на участіе въ выборахъ, а могутъ лишь предоставить имъ свой имущественный цензъ для самостоятельнаго участія въ нихъ. Ст. 13.

[3]) См. М. Б. Горенбергъ, О городскихъ выборахъ. „Вѣстникъ Права“, апрѣль 1901 г., стр. 15 и слѣд.

а также полномочія отцовъ сыновьямъ на участіе въ выборахъ могутъ быть засвидѣтельствованы не только порядкомъ нотаріальнымъ, но также начальствомъ уполномочивающихъ лицъ, или же полиціею, мировымъ, либо городскимъ судьею или земскимъ начальникомъ. Лица, уполномоченныя на участіе въ выборахъ ихъ отцами, а также лица, пользующіяся для участія въ выборахъ имущественнымъ цензомъ своихъ женъ или матерей, должны кромѣ ценза удовлетворять всѣмъ прочимъ личнымъ условіямъ избирательнаго права (ст. 12). „Лица, желающія участвовать въ выборахъ по недвижимому имуществу ихъ женъ или матерей (ст. 11), обязаны своевременно заявлять о томъ установленію, составляющему избирательный списокъ (ст. 52, 53 и 54)". Ст. 64 [1]).

II. Въ городахъ [2]):

А. 1) Собственники и пожизненные владѣльцы недвижимаго въ предѣлахъ городского поселенія имущества, обложеннаго государственнымъ налогомъ, или городскимъ сборомъ, или сборомъ на земскія повинности, если они владѣютъ имуществомъ не менѣе года [3]);

---

[1]) Въ теченіе двухъ недѣль, слѣдующихъ за опубликованіемъ избирательныхъ списковъ, довѣренности и полномочія могутъ быть представляемы мужьями и сыновьями въ подлежащую коммиссію по дѣламъ о выборахъ для внесенія ихъ въ списки въ порядкѣ исправленія послѣднихъ. Ст. 68 пол. о выб. На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. лица, желающія принять участіе въ выборахъ по недвижимому имуществу своихъ отцовъ, матерей или женъ, обязаны представить довѣренности до распубликованія избирательныхъ списковъ въ учрежденія, составляющія избирательные списки, а послѣ распубликованія послѣднихъ въ теченіе двухъ недѣль—въ подлежащія коммиссіи по дѣламъ о выборахъ, для внесенія въ списки въ порядкѣ исправленія послѣднихъ. Ст. 58.

[2]) Къ городскимъ поселеніямъ причисляются, въ отношеніи производства выборовъ въ Государственную Думу, тѣ мѣстечки, въ которыхъ имѣется мѣщанское управленіе и взимается государственный налогъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ (Уст. прям. нал., изд. 1903 г., ст. 1 п. 1 б.). Прим. къ ст. 31 пол. о выб. Ст. 34 пол. о выб. 3 іюня 1907 г.

[3]) Положеніе о выборахъ 3 іюня 1907 г., существенно не измѣняя условій активнаго избирательнаго права, раздѣлило городскихъ избирателей, или, точнѣе говоря, избирателей, участвующихъ въ городскомъ съѣздѣ, на два съѣзда. П. п. 2 и 3 ст. 6 пол. 3 іюня 1907 г. Лица, имѣющія по владѣемымъ ими цензомъ право на участіе въ выборахъ по первому и второму съѣздамъ городскихъ избирателей, вносятся въ списокъ по тому съѣзду, который сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то въ списокъ по первому съѣзду. Ст. 54 пол. 3 іюня 1907 г. Лица, владѣющія не менѣе года, въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія земскаго или городского сбора: въ городахъ губернскихъ, областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ двадцать тысячъ душъ,—не менѣе тысячи рублей, а въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—не менѣе трехсотъ рублей, отнесены къ первому съѣзду городскихъ избирателей; лица, же, владѣющія не менѣе года въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія земскаго или городского сбора: въ городахъ губернскихъ,

2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города или его уѣзда не менѣе года торговопромышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства [1]);

3) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру [2]),

Б. 1) Лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года государственный квартирный налогъ [2]);

2) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города или его уѣзда не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія [3]), и

В. Лица, за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ, получающія содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо сословныхъ учрежденіяхъ, или на желѣзныхъ дорогахъ, если они при этомъ не менѣе года проживали въ предѣлахъ города или его уѣзда (ст. 31 пол.) [4]).

областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ двадцать тысячъ душъ—менѣе тысячи рублей, а въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—менѣе трехъ сотъ рублей, участвуютъ во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей. Ст. 32 и 33 п. 1 пол. 3 іюня 1907 г.

[1]) На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. лица, не менѣе года владѣющія въ предѣлахъ уѣзда требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства торгово-промышленнымъ предпріятіемъ: торговымъ—одного изъ первыхъ двухъ разрядовъ, промышленнымъ—одного изъ первыхъ пяти разрядовъ или пароходнымъ, съ котораго уплачивается основного промысловаго налога не менѣе пятидесяти рублей въ годъ, участвуютъ въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей. Во второмъ же съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ прочія лица, владѣющія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года какимъ-либо торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства. Ст. 32 и 33 пол. 3 іюня, п. 2.

[2]) На основаніи пол. 3 іюня, ст. 33, эти лица участвуютъ во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей.

[3]) „Директоры (предсѣдатели) и члены правленій такихъ акціонерныхъ обществъ и компаній, равно какъ паевыхъ и иныхъ товариществъ по участкамъ, кои владѣютъ фабриками, заводами или горными промыслами, а также управляющіе сими фабриками, заводами или промыслами, если перечисленныя лица уплачиваютъ основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія внѣ предѣловъ того города или уѣзда, въ коихъ находятся тѣ фабрики, заводы или промыслы, вносятся въ избирательные списки по мѣсту нахожденія фабрики, завода или промысла, а не по мѣсту уплаты налога. Если общества, компаніи и товарищества владѣютъ фабриками, заводами или горными промыслами въ разныхъ городахъ или уѣздахъ, то каждое изъ упомянутыхъ лицъ включается въ избирательный списокъ того изъ означенныхъ городовъ или уѣздовъ, который само изберетъ". Ст. 66. пол. 3 іюня ст. 67. На основ. пол. 3 іюня 1907 г. ст. 33, п. 4 лица, уплачивающія промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія, участвуютъ во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей.

[4]) Полож. 3 іюня ввело новое условіе: опредѣленное содержаніе или пенсія должны быть получаемы не менѣе года. Лица этой категоріи участвуютъ во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей. Ст. 33 п. 6. Независимо отъ установленнаго положеніемъ 3 іюня раздѣленія городскихъ избирателей на два

II[1]. Въ городахъ, составляющихъ самостоятельный округъ, въ избраніи выборщиковъ въ городское избирательное собраніе участвуютъ тѣ же категоріи лицъ, что и въ прочихъ городахъ [1]). Ст. 38 пол. о выборахъ.

III. Въ волостяхъ:

съѣзда министру вн. д. предоставлено раздѣлять съѣзды на отдѣленія по мѣстностямъ или по роду владѣемыхъ цензовъ, а въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ и по національностямъ. Положенное на съѣздъ число выборщиковъ распредѣляется между отдѣленіями въ соотвѣтствіи съ числомъ избирателей, причисленныхъ къ каждому отдѣленію. Ст. 35.

[1]) Въ гг. С.-Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ избраніе членовъ Государственной Думы производится на основаніи положенія 3 іюня 1907 года отдѣльно двумя разрядами избирателей. Въ выборахъ по первому разряду участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ предѣлахъ города, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе года недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія городского сбора: въ столицахъ—не менѣе 3000 р., а въ остальныхъ городахъ не менѣе 1500 р. и 2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства торгово-промышленнымъ предпріятіемъ: а) въ столицахъ—торговымъ—перваго разряда, промышленнымъ—одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ или пароходнымъ, по содержанію котораго уплачивается не менѣе пятисотъ рублей въ годъ основного промысловаго налога, б) въ прочихъ городахъ—торговымъ—первыхъ двухъ разрядовъ, промышленнымъ—одно изъ первыхъ пяти разрядовъ или пароходнымъ, по содержанію котораго уплачивается не менѣе 50 руб. въ годъ основного налога. Въ выборахъ по второму разряду участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія городского сбора въ суммѣ ниже: въ столицахъ—3000 р., а въ остальныхъ городахъ—1500 р.; 2) лица, владѣющія въ предѣлахъ города не менѣе года торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства, за исключеніемъ тѣхъ, которыя даютъ право участія въ выборахъ по первому разряду; 3) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія; 4) лица, уплачивающія въ предѣлахъ города не менѣе года государственный квартирный налогъ; 5) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ города на свое имя отдѣльную квартиру и 6) лица (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ), не менѣе года проживающія въ предѣлахъ города и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо сословныхъ учрежденіяхъ или на желѣзныхъ дорогахъ. Ст. 42. Въ перечисленныхъ городахъ списки лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ, составляются по каждому изъ двухъ разрядовъ избирателей отдѣльно. Лица, имѣющія право участія въ выборахъ по обоимъ разрядамъ избирателей включаются въ списокъ по тому изъ разрядовъ, который сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то въ списокъ избирателей перваго разряда. Ст. 55 и 56 пол. 3 іюня 1907 г. Что же касается лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ нѣсколькихъ избирательныхъ участкахъ, то они включаются въ списокъ того изъ этихъ участковъ, который они сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то включаются въ списокъ того участка, въ которомъ они имѣютъ жительство. Ст. 54 пол. о выб. и ст. 56 пол. 3 іюня 1907 года.

избирателями являются лица, участвующія въ волостныхъ сходахъ (ст. 32) [1]). Но предварительно избранія волостными сходами уполномоченныхъ въ избирательные съѣзды, сельскія общества могутъ производить новое назначеніе выборныхъ на волостные сходы (ст. 89) [2]). Сходы эти выбираютъ по два выборныхъ, которые участвуютъ затѣмъ въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей. Ст. 32 пол. о выб. [3]).

---

[1]) Пол. 3 іюня 1907 г., ст 37. На основаніи положенія 3 іюня лица, принадлежащія къ составу сельскихъ и волостныхъ обществъ уѣзда, не подлежатъ внесенію въ списки землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей по сему уѣзду, хотя бы и владѣли установленнымъ для того цензомъ. Ст. 62.

[2]) Положеніе 3 іюня этого права сельскимъ обществамъ не предоставляетъ.

[3]) Пол. 3 іюня 1907 г., ст. 37. Въ губерніяхъ Царства Польскаго въ каждомъ уѣздѣ образуется съѣздъ уполномоченныхъ отъ гминныхъ сходовъ. Уполномоченные отъ гминныхъ сходовъ выбираются избирательными гминными сходами, которые образуются согласно ст. 205 Учрежденія управленія губерній Царства Польскаго (изд. 1892 г.), съ тѣмъ лишь отличіемъ отъ общихъ гминныхъ сходовъ, что въ нихъ не принимаютъ участія домохозяева, владѣющіе въ предѣлахъ гмины землею въ размѣрѣ десяти и болѣе десятинъ, и принимаютъ участіе также и тѣ домохозяева, которые владѣютъ въ предѣлахъ гмины землею въ размѣрѣ менѣе полуторы десятины или инымъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ въ суммѣ менѣе тысячи пятисоть рублей. Каждый избирательный гминный сходъ выбираетъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право въ немъ участвовать, двухъ уполномоченныхъ, если къ избранію ихъ нѣтъ препятствій, указанныхъ въ статьѣ 6—8. Для выбора уполномоченныхъ избирательный гминный сходъ можетъ быть раздѣленъ, по распоряженію губернатора, на два отдѣленія, съ тѣмъ, чтобы каждое изъ нихъ избирало по одному уполномоченному. Отдѣленія такого схода образуются въ равномъ числѣ домохозяевъ каждое, для чего все пространство гмины раздѣляется на двѣ части соотвѣтственно количеству проживающихъ въ каждой изъ нихъ домохозяевъ, имѣющихъ право участія въ выборѣ уполномоченныхъ. Ст. 33 и 34 пол. о выб. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ: 1) уполномоченные, избираемые, по два отъ каждой волости, волостными сходами въ мѣстностяхъ, гдѣ волости образованы на основаніи общаго полож. о крестьянахъ (особ. прил. Зак. сост., изд. 1902 г. кн. I, ст. 472); 2) уполномоченные отъ волостей, образованныхъ на основаніи приложенныхъ къ ст. 70 (прим.) учрежденія сибирскаго правилъ, избираемые, по два отъ каждой волости, мірскимъ сходомъ повѣренныхъ, отряжаемыхъ по одному отъ каждыхъ ста душъ населенія волости (учр. спб., изд. 1892 г., ст. 70, прим., прил.: 10—12); 3) уполномоченные отъ казачьихъ волостныхъ сходовъ, по два отъ каждой волости; 4) уполномоченные, избираемые, по одному отъ каждаго или нѣсколькихъ, по распоряженію мѣстнаго губернатора, сельскихъ обществъ, образованныхъ на основаніи ст. 473 общаго пол. о крестьян. и не объединенныхъ въ волости, и 5) уполномоченные отъ кочевыхъ инородцевъ, по одному на нѣсколько стойбищъ, или улусовъ, избираемые тѣмъ же порядкомъ, какимъ выбираются головы и выборные въ инородные управы (пол. инор., изд. 1892 г., ст. 55, 56 и 58). Ст. 35 пол. о выб. См. ст. 39 пол. 3 іюня 1907 г. Въ Астраханской губ. образуется кромѣ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей, одинъ общій съѣздъ уполномоченныхъ отъ станицъ Астраханскаго казачьяго войска, расположенныхъ въ предѣлахъ

IV. Особую группу избирателей составляютъ рабочіе предпріятій фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности, въ коихъ общее число рабочихъ мужского пола не менѣе пятидесяти, если эти предпріятія, къ числу которыхъ относятся и желѣзнодорожныя мастерскія съ указаннымъ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола, находятся въ поименованныхъ въ приложеніи II къ ст. 5, а равно въ статьѣ 159 губерніяхъ, областяхъ и городахъ (ст. 40) [1]). „Въ избраніи уполномоченныхъ рабочихъ принимаютъ участіе рабочіе (ст. 40) мужского пола. Не принимаютъ участія въ выборахъ и не могутъ быть избираемы въ уполномоченные либо въ выборщики иностранные подданные, а равно лица, означенныя въ статьѣ 7“ [2]). Рабочіе избираютъ изъ своей среды уполномоченныхъ: въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ пятидесяти до тысячи человѣкъ — одного уполномоченнаго, а въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи—по одному уполно-

---

какъ Астраханской, такъ и Самарской и Саратовской губерній. Съѣздъ созывается въ городѣ Астрахани, подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго наказнымъ атаманомъ и избираетъ положенное по росписанію число выборщиковъ въ Астраханское губернское избирательное собраніе. Пол. о выб. ст. 36; полож. 3 іюня 1907 г. ст. 40. Въ области войска донского и въ губерніи Оренбургской образуется въ каждомъ уѣздѣ, кромѣ съѣзда уполномоченныхъ отъ волостей, на одинаковыхъ съ нимъ основаніяхъ, съѣздъ уполномоченныхъ отъ станицъ. Уполномоченные отъ станицъ казачьихъ войскъ Астраханскаго, Донского и Оренбургскаго избираются станичными сборами изъ числа членовъ станичныхъ обществъ войскового сословія, въ числѣ двухъ отъ каждой станицы. Ст. 36 пол. о выб. и ст. 37 полож. 3 іюня 1907 г. Въ губерніяхъ Курляндской, Лифляндской и Эстляндской уполномоченные отъ волостей избираются на общемъ волостномъ сходѣ изъ числа лицъ, входящихъ въ его составъ (согласно полож. 3 іюня, ст. 41: „изъ числа домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу данной волости и проживающихъ не менѣе года въ предѣлахъ волости“). Пол. о выб. ст. 37. Въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи, вмѣсто съѣзда уполномоченныхъ отъ волостей, образуется съѣздъ уполномоченныхъ отъ сельскихъ общинъ, по одному отъ каждой общины. Уполномоченные эти избираются въ каждой общинѣ общимъ собраніемъ (на основаніи полож. 3 іюня, ст. 41: „не менѣе года проживающихъ въ предѣлахъ общины и лично ведущихъ хозяйство“) владѣльцевъ надѣльной земли, созываемымъ подъ предсѣдательствомъ примара общины. Ст. 36 и 37 пол. о выб.

[1]) Положеніе 3 іюня 1907 года сократило въ большинствѣ губерній число выборщиковъ отъ рабочихъ и въ нѣкоторыхъ весьма значительно: напр., въ Московской губ. число выборщиковъ уменьшено съ 35 до 9, во Владимірской съ 16 до 6, въ Кіевской съ 9 до 5, въ Екатеринославской съ 7 до 4 и т. д. См. ст. 43 и прил. къ ст. 8 того же положенія.

[2]) На основаніи положенія 3 іюня рабочіе тѣхъ находящихся въ поименованныхъ въ приложеніи къ ст. 8 губерніяхъ предпріятій фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности, въ коихъ общее число рабочихъ мужского пола не менѣе пятидесяти, кому бы сіи предпріятія ни принадлежали, имѣющіе право участія въ выборахъ, не подлежатъ внесенію въ избирательные списки по съѣздамъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, хотя бы и владѣли установленнымъ для того цензомъ, а равно не участвуютъ въ избраніи уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ и станичныхъ сборовъ. Ст. 61. Ст. 9 пол. о выб. въ полож. 3 іюня 1907 г. не повторена.

моченному на каждую полную тысячу рабочихъ. Въ уполномоченные могутъ быть избираемы рабочіе мужского пола, достигшіе двадцати пяти лѣтъ и работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ (41). „Ко времени производства выборовъ въ каждомъ предпріятіи, рабочіе котораго принимаютъ участіе въ выборахъ, вывѣшивается за подписью подлежащаго должностного лица фабричнаго или горнаго надзора, а въ желѣзнодорожныхъ мастерскихъ — начальника мастерской, объявленіе объ общемъ числѣ рабочихъ даннаго предпріятія и числѣ подлежащихъ избранію отъ нихъ уполномоченныхъ". Ст. 72 пол. о выб. и ст. 71 пол. 3 іюля 1907 г. „Общій по губерніи или по городу списокъ предпріятій, въ коихъ производятся выборы, съ указаніемъ общаго числа рабочихъ и числа подлежащихъ избранію отъ нихъ уполномоченныхъ, оглашается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этого списка". Ст. 73 пол. о выб. и 72 пол. 3 іюля 1907 г.

Изъ лицъ, удовлетворяющихъ вышеизложеннымъ условіямъ участія въ выборахъ, лишены этого права навсегда:

1) подвергшіеся суду: а)[1] за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы; б) за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество,

когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія [1]);

2) несостоятельные должники, о которыхъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію, кромѣ тѣхъ, несостоятельность коихъ признана несчастною [2]);

3) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ [3]);

4) осужденные за уклоненіе отъ воинской повинности [4])

Отъ лишенныхъ права участія въ выборахъ навсегда нужно отличать лицъ, лишенныхъ этого участія на время. Сюда относятся: отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности — въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они и были освобождены отъ сего наказанія за давностью, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія [5]).

Слѣдующую категорію составляютъ лица, избирательное право которыхъ пріостанавливается, а именно:

1) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ п. 1 ст. 7 [6]), или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности (п. 3);

---

[1]) П. 1 ст. 7 пол. о выб. и ст. 10 пол. 3 іюня 1907 г.
[2]) П. 5 ст. 7 пол. о выб. и п. 6 ст. 10 пол. 3 іюня.
[3]) П. 6 ст. 7 пол. о выб. и п. 7 ст. 10 пол. 3 іюня.
[4]) П. 7 ст. 7 пол. о выб. и п. 8 ст. 10 пол. 3 іюня.
[5]) П. 2 ст. 7 пол. о выб. и ст. 10 пол. 3 іюня.
[6]) Ст. 10 пол. 3 іюня. См. выше въ текстѣ подъ цифрою 1.

2) подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея [1]).

Наконецъ, послѣднюю категорію составляютъ лица, которыя, сохраняя свое избирательное право, не должны его однако осуществлять:

1) лица, достигшія двадцатипятилѣтняго возраста, но обучающіяся въ учебныхъ заведеніяхъ [2]);

2) воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ [3]). Если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, дающимъ по своимъ размѣрамъ право на участіе въ выборахъ, то могутъ по такому недвижимому имуществу уполномочивать на участіе въ выборахъ своихъ сыновей [4]).

Въ куріи владѣльцевъ «недвижимыхъ имуществъ», дающихъ при томъ по своимъ размѣрамъ право на участіе въ выборахъ, воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной службѣ, могутъ такимъ образомъ осуществлять свое избирательное право, но только не лично, а черезъ своихъ представителей, каковыми могутъ быть только ихъ сыновья [5]).

3) Губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и ихъ помощники—въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей и

4) лица, занимающія полицейскія должности — въ губерніи или городѣ, по которымъ производятся выборы [6]).

§ 3. Пассивное избирательное право.

Общимъ правиломъ должно считаться положеніе, что избранію подлежатъ лица, могущія лично участвовать въ выборахъ, т.-е. лица, во-первыхъ, имѣющія активное избирательное право и, во-вторыхъ, имѣющія право его осуществлять и лица, которыя хотя лично и не имѣютъ активнаго избирательнаго права, но осуществляютъ его за своихъ отцовъ, по ихъ уполномочію [7]).

Законъ идетъ въ этомъ отношеніи еще дальше, ограничивая кругъ лицъ подлежащихъ избранію не только лицами, имѣющими право участія въ выборахъ вообще, но лицами, могущими участвовать въ томъ именно съѣздѣ, или участкѣ, гдѣ выборы производятся. «Выборщики (ст. 3 и 4) и уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ (ст. 29) могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ или участкѣ, гдѣ выборы производятся». Ст. 112 [8]). Такъ же точно въ Губернскомъ избира-

[1]) П. 4 ст. 7 пол. о выб. и ст. 10 пол. 3 іюня. На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. къ этой категоріи должны быть отнесены также лица, состоящія подъ опекой. П. 5 ст. 10.

[2]) П. 3 ст. 6 пол. о выб. и ст. 9 пол. 3 іюня.

[3]) П. 4 ст. 6 пол. о выб. и ст. 9 пол. 3 іюня.

[4]) Ст. 11 пол. о выб.

[5]) Въ силу ст. 13 пол. 3 іюня 1907 г. воинскіе чины арміи и флота могутъ лишь предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ сыновьямъ, которые и являются самостоятельными субъектами избирательнаго права.

[6]) Пп. 1 и 2 ст. 8 пол. о выб. и ст. 11 пол. 3 іюня.

[7]) На пространствѣ дѣйствія положенія 3 іюня 1907 г. послѣдняя категорія лицъ отпадаетъ.

[8]) Уполномоченные для избранія выборщиковъ отъ рабочихъ избираются рабочими изъ своей среды. Ст. 41 пол. о выб. и ст. 44 пол. 3 іюня 1907 года.

тельномъ собраніи выборщики отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей избираютъ члена Государственной Думы изъ своей среды. Затѣмъ остальное положенное росписаніемъ (ст. 2) число членовъ Думы избирательное собраніе, въ общемъ своемъ составѣ, избираетъ изъ числа всѣхъ имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ. Ст. 133. Наконецъ и городскія избирательныя собранія (ст. 4) избираютъ изъ числа имѣющихъ право участія въ нихъ выборщиковъ положенное на городъ число членовъ Государственной Думы.

Указанный принципъ на первый взглядъ не выдержанъ относительно выбора уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ. Уполномоченные эти, или, какъ ихъ называетъ законъ, выборные избираются не изъ числа лицъ, участвующихъ въ волостномъ сходѣ, а изъ болѣе широкаго круга, именно изъ «числа крестьянъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости, если къ избранію ихъ нѣтъ препятствій, указанныхъ въ статьяхъ 6 и 7, а также въ п. 2 статьи 8». (Ст. 32). Но отступленіе отъ принципа здѣсь только кажущееся, ибо въ силу 89 ст. пол. о выб. предварительно избранія волостными сходами уполномоченныхъ въ избирательные съѣзды, сельскія общества могутъ производить новое назначеніе выборныхъ на волостные сходы. Сельскимъ обществамъ косвенно предоставлена такимъ образомъ возможность вліять на избраніе уполномоченныхъ волостного схода; такъ какъ члены сельскаго схода являются косвенно выборщиками уполномоченныхъ, то и послѣдніе могутъ быть избраны не только отъ членовъ волостного схода, но вообще изъ числа крестьянъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости [1]).

Вышеизложенный принципъ, согласно которому избранію подлежатъ лишь такія лица, которыя могутъ лично участвовать въ выборахъ, знаетъ однако три исключенія:

1) не могутъ быть избираемы въ Государственную Думу лица, не знающія русскаго языка (ст. 141);

2) лица, занимающія на гражданской государственной службѣ должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены Думы, обязаны оставить занимаемую ими должность (ст. 139) и

3) въ уполномоченные отъ рабочихъ могутъ быть избираемы рабочіе, работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ. Ст. 9 и 41 пол. о выб. и ст. 44 пол. 3 іюня 1907 г.

§ 4. Система выборовъ.

Избирательными округами являются: 1) губерніи и области, избирающія согласно особому росписанію отъ 1 — 15 [2]) членовъ Государственной Думы

---

[1]) На основаніи полож. 3 іюня 1907 г., ст. 37, уполномоченные или выборные отъ волости избираются волостными сходами изъ числа крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости или приписанныхъ къ ней, которые, владѣя въ предѣлахъ волости надѣльной или пріобрѣтенной въ собственность землей и проживая въ ней не менѣе года, лично ведутъ хозяйство. Выборные отъ казачьихъ станицъ избираются станичными сборами изъ числа членовъ станичныхъ обществъ войскового сословія домохозяевъ, владѣющихъ казачьей или пріобрѣтенной въ собственность землей и лично ведущихъ на ней хозяйство.

[2]) По положенію 3 іюня отъ 1—13.

и 2) 27 городовъ, изъ которыхъ С.-Петербургъ посылаетъ въ Государственную Думу 6 членовъ, Москва—4, Варшава и Ташкентъ по 2, а остальные города: Астрахань, Баку, Вильно, Воронежъ, Екатеринославъ, Иркутскъ [1]), Казань, Кіевъ, Кишиневъ, Курскъ, Лодзь, Нижній Новгородъ, Одесса, Орелъ, Рига, Ростовъ на Дону вмѣстѣ съ Нахичеванью, Самара, Саратовъ, Тифлисъ, Тула [2]), Харьковъ и Ярославль—по 1.

Избирательное собраніе по губерніямъ и областямъ для выбора членовъ Государственной Думы образуется изъ выборщиковъ, избираемыхъ съѣздами: 1) уѣздныхъ землевладѣльцевъ; 2) городскихъ избирателей; 3) уполномоченныхъ отъ волостей (гминныхъ сходовъ и станицъ) и 4) выборщиковъ, избранныхъ губернскими съѣздами уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности (ст. 40), въ губерніяхъ, указанныхъ въ росписаніи II, приложенномъ къ ст. 5 и въ ст. 159 (ст. 3). Въ этомъ собраніи предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства или лицо, его замѣняющее [3]).

Городское избирательное собраніе въ городахъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ, образуется изъ выборщиковъ, избираемыхъ городскими избирателями [4]) и сверхъ того въ городахъ, перечисляемыхъ въ ст. 4 положенія также изъ выборщиковъ, избираемыхъ на городскихъ съѣздахъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ указанныхъ въ ст. 40 предпріятій. Въ го-

---

[1]) На основаніи положенія 3 іюня 1907 г. отдѣльные выборы члена Государственной Думы отъ города Иркутска не производятся. Лица, владѣющія избирательнымъ цензомъ по г. Иркутску, образуютъ общій съѣздъ городскихъ избирателей совмѣстно съ городскими избирателями Иркутскаго уѣзда; число выборщиковъ отъ съѣздовъ Иркутскаго уѣзда ограничено 9, въ томъ числѣ отъ съѣзда городскихъ избирателей 6. Прил. къ ст. 3 (прим.).

[2]) Согласно положенію 3 іюня 1907 г. самостоятельными избирательными округами являются лишь 7 городовъ: С.-Петербургъ, посылающій въ Государственную Думу 6 членовъ, по 3 отъ каждаго изъ двухъ разрядовъ, на которые раздѣлены избиратели; Москва, выбирающая 4 членовъ, по два отъ каждаго разряда избирателей; Варшава — двухъ членовъ, въ томъ числѣ одного отъ русскаго населенія, Кіевъ—двухъ, по одному отъ каждаго разряда; Лодзь — одного, Одесса—двухъ, по одному отъ каждаго разряда избирателей и Рига—двухъ, по одному отъ каждаго разряда избирателей.

[3]) Въ мѣстностяхъ, въ коихъ нѣтъ губернскихъ предводителей дворянства, указанныя въ положеніи о выборахъ обязанности ихъ возлагаются на особыхъ лицъ, назначаемыхъ Высочайшею властью. Ст. 15 пол. о выб. Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ, въ семъ положеніи упомянутыя, въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ лицъ не имѣется, исполняются другими соотвѣтствующими по роду обязанностей должностными лицами. Ibid. Въ ст. 17 пол. 3 іюня 1907 г. добавлено: „по указанію министра вн. д.“.

[4]) Для избранія выборщиковъ въ городское избирательное собраніе городъ, составляющій самостоятельный избирательный округъ, подраздѣляется на избирательные участки, соотвѣтствующіе, по числу и границамъ, дѣленію его на полицейскія части. Распредѣленіе между участками подлежащихъ избранію выборщиковъ производится городскою управою или замѣняющимъ ее учрежденіемъ, соотвѣтственно общей численности населенія въ каждомъ изъ участковъ, и утверждается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности. Ст. 39 пол. о выб.

родскомъ избирательномъ собраніи предсѣдательствуетъ городской голова или лицо, его замѣняющее [1]).

Законъ установляетъ такимъ образомъ многостепенные выборы: 1) крестьяне на сельскомъ сходѣ выбираютъ членовъ волостного схода; 2) волостные сходы выбираютъ по два выборныхъ, которые участвуютъ въ уѣздномъ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей [2]); 3) въ этомъ уѣздномъ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей, въ которомъ предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства или лицо его замѣняющее [3]), избираются выборщики въ губернское избирательное собраніе въ числѣ, опредѣленномъ росписаніемъ I, приложеннымъ къ ст. 5 пол. о выб. и наконецъ 4) эти выборщики въ губернскомъ избирательномъ собраніи выбираютъ членовъ Государственной Думы.

Для крестьянъ установлены такимъ образомъ четырехстепенные выборы.

Что касается уѣздныхъ землевладѣльцевъ и владѣльцевъ иной недвижимости въ уѣздѣ, то тѣ изъ нихъ, имущество коихъ не достигаетъ размѣровъ, опредѣленныхъ въ ст. 25 положенія о выб. и цѣнности, опредѣленной въ ст. 25 п. 3 (см. выше § 2, I, 1 и 2), а также настоятели церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій, владѣющихъ въ уѣздѣ землею, собираются на предварительный съѣздъ, общій для всего уѣзда или отдѣльный по распоряженію уѣздной по дѣламъ о выборахъ коммиссіи (ст. 29) [4]).

---

[1]) Въ Варшавѣ и Лодзи предсѣдательствуютъ президенты сихъ городовъ.

[2]) На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ съѣзды уполномоченныхъ отъ волостныхъ сходовъ, по распоряженію министра вн. д., могутъ быть раздѣлены по національностямъ съ распредѣленіемъ между ними выборщиковъ, въ соотвѣтствіи съ числомъ уполномоченныхъ, входящихъ въ составъ каждаго отдѣленія. Ст. 38.

[3]) На съѣздахъ уполномоченныхъ отъ волостей въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Иркутской и Енисейской предсѣдательствуютъ мировые судьи, по назначенію общаго собранія подлежащаго окружнаго суда. Ст. 24 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго на избирательныхъ съѣздахъ уполномоченныхъ отъ гминныхъ сходовъ предсѣдательствуетъ мировой судья по назначенію мѣстнаго мирового съѣзда. Ст. 23 пол. о выб.

[4]) Предсѣдательствуетъ въ этомъ съѣздѣ уѣздный предводитель или лицо его замѣняющее, а въ губерніяхъ Царства Польскаго мировой судья, по назначенію мѣстнаго съѣзда мировыхъ судей. Въ случаѣ образованія въ уѣздѣ нѣсколькихъ отдѣльныхъ предварительныхъ съѣздовъ землевладѣльцевъ и невозможности для уѣзднаго предводителя дворянства предсѣдательствовать въ этихъ съѣздахъ, предводителю дворянства, а гдѣ его нѣтъ—уѣздной по дѣламъ о выборахъ коммиссіи предоставляется, для предсѣдательствованія въ означенныхъ съѣздахъ, приглашать избирателей изъ среды даннаго предварительнаго съѣзда или изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ даннаго уѣзда (ст. 29 пол. о выб.). На основаніи полож. 3 іюня 1907 г. созывъ одного общаго для всего уѣзда съѣзда или образованіе нѣсколькихъ съѣздовъ совершаются по распоряженію министра вн. д. Отдѣльные предварительные съѣзды могутъ быть образуемы какъ по мѣстностямъ уѣзда, такъ и по разрядамъ избирателей, соотвѣтственно роду и размѣру владѣемыхъ цензовъ. Въ уѣздахъ со смѣшаннымъ населеніемъ предварительные съѣзды могутъ быть раздѣляемы по національностямъ, съ соблюденіемъ порядка, указаннаго въ статьѣ 29. Приглашеніе избирателей для предсѣдательствованія въ съѣздахъ предоставляется положеніемъ 3 іюня губернаторамъ. Ст. 30.

Избранные на предварительномъ съѣздѣ уполномоченные участвуютъ въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, гдѣ и выбираютъ выборщиковъ въ губернское избирательное собраніе. Для этой категоріи лицъ установлены такимъ образомъ трехстепенные выборы. Для лицъ, обозначенныхъ въ первыхъ 4 пунктахъ ст. 25 пол. о выб. (см. выше § 2, I пп. 1, 2 и 3), установлены двухстепенные выборы; на съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ [1]) они выбираютъ выборщиковъ въ губернское избирательное собраніе, которое, какъ мы знаемъ уже, выбираетъ членовъ Государственной Думы. Такіе же двустепенные вы-

---

[1]) На съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства или лицо его замѣняющее. Ст. 22 пол. о выб. Въ мѣстностяхъ, въ коихъ нѣтъ уѣздныхъ предводителей дворянства и не имѣется другихъ, соотвѣтствующихъ имъ по роду обязанностей должностныхъ лицъ, обязанности уѣздныхъ предводителей дворянства, указанныя въ семъ положеніи, возлагаются на лицъ, назначаемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ, въ положеніи о выборахъ упомянутыя, въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ лицъ не имѣется, исполняются другими, соотвѣтствующими по роду обязанностей должностными лицами. Ст. 15 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго на избирательныхъ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ предсѣдательствуетъ мировой судья по назначенію мѣстнаго съѣзда мировыхъ судей. Ст. 23. Въ Архангельской губерніи съѣзды уѣздныхъ землевладѣльцевъ вовсе не образуются, а лица, имѣющія право участія въ нихъ, равно какъ лица, имѣющія право участія въ предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ названной губерніи къ съѣзду городскихъ избирателей. Ст. 27. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской въ каждомъ уѣздѣ, кромѣ Туруханскаго края, въ коемъ избирательныхъ съѣздовъ не полагается, образуются два избирательныхъ съѣзда: 1) съѣздъ городскихъ избирателей и 2) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей. Лица, имѣющія право на участіе въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, равно какъ лица, имѣющія право участвовать на предварительныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ къ съѣзду городскихъ избирателей. Ст. 28 пол. о выб.—На основаніи полож. 3 іюня 1907 г. съѣздъ землевладѣльцевъ можетъ быть раздѣляемъ, по распоряженію министра вн. д., на отдѣленія: 1) по мѣстностямъ уѣзда или по разрядамъ избирателей соотвѣтственно роду владѣемаго ценза и 2) по національностямъ избирателей. Положенное на съѣздъ число выборщиковъ распредѣляется между отдѣленіями: въ первомъ случаѣ — соотвѣтственно общей площади земли и оцѣночной стоимости иного недвижимаго имущества, принадлежащихъ лицамъ, имѣющимъ участіе въ каждомъ изъ отдѣленій съѣзда какъ непосредственное, такъ и черезъ уполномоченныхъ, а во второмъ случаѣ — въ соотвѣтствіи съ общей площадью частной земельной собственности въ уѣздѣ, состоящей во владѣніи лицъ каждой національности. Ст. 29. Въ Архангельской губ., а равно въ губерніяхъ Тобольской и Томской предварительные съѣзды и съѣзды землевладѣльцевъ не образуются. Лица, имѣющія право участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, причисляются въ каждомъ уѣздѣ названныхъ губерній къ первому съѣзду городскихъ избирателей, а лица, имѣющія право участія въ предварительныхъ съѣздахъ—ко второму съѣзду городскихъ избирателей. Въ Ставропольской губ. лица, имѣющія право участія въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей, образуютъ одинъ общій съѣздъ вмѣстѣ съ лицами, имѣющими участіе въ съѣздѣ землевладѣльцевъ. Ст. 36 пол. 3 іюня 1907 г.

боры установлены для городскихъ избирателей, которые на такъ называемыхъ съѣздахъ городскихъ избирателей [1]), [2]) избираютъ выборщиковъ [3]) въ губернское избирательное собраніе въ числѣ, опредѣленномъ во II роспис., приложенномъ къ ст. 5 пол. о выб.

Рабочіе избираютъ изъ своей среды уполномоченныхъ по слѣдующему разсчету: въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ пятидесяти до тысячи — одного уполномоченнаго, а въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи—по одному уполномоченному на каждую полную тысячу рабочихъ. Эти уполномоченные на губернскомъ съѣздѣ избираютъ опредѣленное во II роспис., приложенномъ къ ст. 5 число выборщиковъ. Послѣдніе же участвуютъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи для выбора членовъ Государственной Думы. (См. ст. 40, 41 и 3 пол. о выб.). Для рабочихъ установлены трехстепенные выборы.

Общее число выборщиковъ (кромѣ выборщиковъ отъ рабочихъ) по каждой губерніи или области отъ 40 въ Иркутской губ. до 225 въ Кіевской губ., а равно распредѣленіе ихъ между уѣздами и съѣздами устанавливается росписаніемъ I, приложеннымъ къ ст. 5 пол. о выб.

---

[1]) На съѣздѣ городскихъ избирателей предсѣдательствуетъ городской голова. Для уѣздовъ городовъ, составляющихъ самостоятельные избирательные округа, образуются въ этихъ городахъ отдѣльные съѣзды городскихъ избирателей уѣзда, подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго городского головы. Въ уѣздахъ, въ коихъ имѣется нѣсколько городскихъ поселеній, можетъ быть образовано нѣсколько отдѣльныхъ съѣздовъ городскихъ избирателей. Образованіе такихъ съѣздовъ, а равно распредѣленіе подлежащихъ избранію выборщиковъ между отдѣльными городскими поселеніями возлагается на уѣздныя по дѣламъ о выборахъ коммиссіи. Ст. 22 пол. о выб. Въ губерніяхъ Царства Польскаго на съѣздахъ городскихъ избирателей предсѣдательствуетъ президентъ или бургомистръ городского магистрата. Ст. 23 пол. о выб. Въ тѣхъ уѣздахъ Ставропольской губерніи, въ коихъ не имѣется городскихъ поселеній, лица, владѣющія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія и наконецъ лица (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ), не менѣе года проживающія въ предѣлахъ уѣзда и получающія содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ, либо сословныхъ учрежденіяхъ, или на желѣзныхъ дорогахъ, которыя въ силу общаго правила изложеннаго въ ст. 31 пол. о выб., должны были бы участвовать въ съѣздѣ городскихъ избирателей, причисляются къ мѣстному съѣзду уѣздныхъ землевладѣльцевъ, который и избираетъ установленное росписаніемъ отъ этого съѣзда и съѣзда городскихъ избирателей число выборщиковъ. Ст. 27 пол. о выб.

[2]) На основаніи полож. 3 іюня отдѣльные съѣзды городскихъ избирателей уѣзда созываются для уѣздовъ С.-Петербургскаго, Московскаго, Кіевскаго, Одесскаго и Рижскаго. Ст 27.

[3]) На основаніи положенія 3 іюня выборщики отъ городскихъ избирателей выбираются не однимъ съѣздомъ городскихъ избирателей, а двумя. Двустепенность выборовъ при этомъ сохранилась. Только въ г.г. С.-Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ избраніе членовъ Государственной Думы производится посредствомъ прямой подачи голосовъ. Ст. 6 и 7.

Выборщики отъ городовъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ (кромѣ выборщиковъ отъ рабочихъ) избираются въ столицахъ въ числѣ 160, а въ остальныхъ городахъ въ числѣ 80.

Выборщики отъ рабочихъ избираются въ числѣ отъ 35 (Московск. губ. и г. Москва) до 1 (Архангельская, Виленская, Могилевская губ. и др.), установленномъ въ росписаніи II, приложенномъ къ ст. 5 полож. о выб., а также въ ст. 159. (Ст. 5 пол. о выб.).

§ 5. Производство выборовъ.

I. Избирательные списки.

По воспослѣдованіи Высочайшаго указа о производствѣ выборовъ въ Государственную Думу министръ вн. д. безотлагательно распоряжается составленіемъ подлежащими учрежденіями списковъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ думу [1]). Лица, имѣющія право участія въ выборахъ, вносятся въ избирательные списки по алфавиту. Относительно каждаго лица отмѣчается: 1) его имя, отчество и фамилія и 2) избирательный цензъ. Ст. 58 пол. о выб. и ст. 60 пол. 3 іюня 1907 г. Лица женскаго пола, владѣющія установленнымъ цензомъ, въ избирательные списки не вносятся. Если же лица эти предоставятъ свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ мужьямъ или сыновьямъ, то въ списки вносятся ихъ мужья и сыновья, по принадлежности. Сыновья, участвующіе въ выборахъ вмѣсто своихъ отцовъ по недвижимому ихъ имуществу и по ихъ уполномочію, вносятся въ избирательный списокъ, съ соотвѣтственною о томъ отмѣткою. Ст. 58 пол. о выб. [2]). Списки лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ на съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, составляются и содержатся въ исправности: по съѣзду уѣздныхъ землевладѣльцевъ— уѣздною земскою управою или управою по дѣламъ земскаго хозяйства, а въ мѣстностяхъ, гдѣ такихъ управъ не имѣется—уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ, а по съѣзду городскихъ избирателей — городскими управами или учрежденіями ихъ замѣняющими [3]). Городскими же управами составляются списки лицъ, имѣющихъ право участія въ избраніи выборщиковъ въ городское избирательное собраніе въ городахъ, составляющихъ самостоятельный

---

[1]) Пол. 3 іюня возлагаетъ на министра вн. д. всѣ распоряженія, относящіяся къ составленію избирательныхъ списковъ и производству выборовъ. Ст. 23.

[2]) На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. относительно лицъ, участвующихъ въ выборахъ по недвижимому имуществу ихъ отцовъ, матерей или женъ, дѣлается въ спискахъ соотвѣтствующая отмѣтка. Ст. 60.

[3]) Ст. 52 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 іюня 1907 г. Въ уѣздахъ, въ коихъ имѣется нѣсколько городскихъ поселеній, каждая составляющая отдѣльный избирательный списокъ городская управа или замѣняющее ее учрежденіе тѣхъ городовъ, гдѣ не образовано отдѣльныхъ съѣздовъ городскихъ избирателей, сообщаетъ означенный списокъ городской управѣ уѣзднаго города. Ст. 56 пол. о выб.

избирательный округъ, а также списки городскихъ избирателей для уѣздовъ, принадлежащихъ къ этимъ городамъ [1]).

Юридическое значеніе избирательныхъ списковъ заключается въ томъ, что только лица, внесенныя въ эти списки, вправѣ участвовать въ выборахъ. Поэтому лица, хотя бы удовлетворяющія всѣмъ условіямъ участія въ выборахъ, не участвуютъ въ нихъ, если они не внесены въ избирательные списки. Съ другой стороны, лица, въ избирательные списки внесенныя, но утратившія свой избирательный цензъ, въ выборахъ не участвуютъ [2]).

Установленіямъ, на которыя возлагается составленіе избирательныхъ списковъ, предоставляется пользоваться необходимыми свѣдѣніями въ подлежащихъ присутственныхъ мѣстахъ и у должностныхъ лицъ. Мѣстнымъ податнымъ инспекторамъ и казеннымъ палатамъ вмѣняется въ обязанность сообщать подлежащимъ городскимъ управамъ или замѣняющимъ ихъ учрежденіямъ свѣдѣнія о лицахъ, уплачивающихъ промысловый или государственный квартирный налогъ [3]). Лица же, пользующіяся правомъ участія въ выборахъ по занимаемымъ ими квартирамъ, по коимъ не уплачивается квартирный налогъ, или по получаемымъ ими пенсіямъ, если желаютъ пользоваться правомъ участія въ выборахъ, обязаны письменно заявить о томъ учрежденію, составляющему избирательные списки, до распубликованія послѣднихъ, съ представленіемъ надлежащихъ удостовѣреній [4]).

Избирательные списки публикуются за шесть недѣль до выборовъ [5]) въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ. Списокъ избирателей съ относящимися къ нему документами можетъ быть обозрѣваемъ заинтересованными лицами въ помѣщеніи учрежденія, коимъ онъ составленъ, въ дни и часы, для сего назначенные [6]). Въ теченіе двухъ недѣль со дня опубликованія избирательныхъ списковъ въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ заинтересованныя лица могутъ подавать жалобы и заявленія о неправильности и

---

[1]) Ст. 54 и 55 пол. о выб. и ст. 52 пол. 3 іюня 1907 года. Составленіе списковъ избирателей по мѣстечкамъ, въ которыхъ имѣется мѣщанское управленіе и взимается государственный налогъ и которые отнесены поэтому въ отношеніи производства выборовъ въ Государственную Думу къ городскимъ поселеніямъ (прим. къ ст. 31 пол. о выб. и ст. 34 пол. 3 іюня) и сообщеніе этихъ списковъ городской управѣ уѣзднаго города возлагается на мѣстное мѣщанское управленіе (прим. 1 къ ст. 52 пол. о выб. и ст. 53 пол. 3 іюня 1907 года). Въ губерніяхъ Царства Польскаго списки лицъ, имѣющихъ право участія въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей составляются и содержатся въ исправности: по съѣздамъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ—уѣздными управленіями, а по съѣздамъ городскихъ избирателей—городскими магистратами. Ст. 53 пол. о выб.

[2]) Ст. 71 пол. о выб. и ст. 70 пол. 3 іюня 1907 года.

[3]) Ст. 57 пол. о выб. и ст. 59 пол. 3 іюня 1907 года. Согласно послѣднему списки лицъ, имѣющихъ участіе въ выборахъ по получаемому ими содержанію, доставляются учрежденіями, въ коихъ означенныя лица состоятъ на службѣ.

[4]) П. 3 прил. къ ст. 52 (прим.) пол. о выб. и ст. 57 пол. 3 іюня 1907 года.

[5]) На основаніи положенія 3 іюня 1907 года избирательные списки должны быть опубликованы не позднѣе, какъ за четыре недѣли до выборовъ. Ст. 68.

[6]) Ст. 70 пол. о выб. и ст. 69 пол. 3 іюня 1907 года; ст. 74 пол. о выб. и ст. 73 пол. 3 іюня 1907 года.

неполнотѣ указанныхъ списковъ въ уѣздную или губернскую по дѣламъ о выборахъ коммиссію, смотря по тому, идетъ ли рѣчь о спискахъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ на съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей [1]) или же о спискахъ избирателей въ городахъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ [2]). По разсмотрѣніи избирательныхъ списковъ и поступившихъ жалобъ и заявленій, подлежащая коммиссія объявляетъ лицамъ, подавшимъ жалобы и заявленія, о своихъ по онымъ постановленіяхъ. Измѣненія, внесенныя въ первоначальные списки, публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и сверхъ того объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ измѣненій [3]). При опубликованіи въ вѣдомостяхъ первоначальныхъ избирательныхъ списковъ и внесенныхъ въ нихъ измѣненій (ст. 67 и 75) каждый списокъ, а равно перечень измѣненій должны быть помѣщены полностью въ одномъ номерѣ вѣдомостей, въ видѣ особаго къ нимъ приложенія. О днѣ опубликованія избирательныхъ списковъ въ вѣдомостяхъ (ст. 67) губернаторы въ тотъ же день сообщаютъ по телеграфу министру внутреннихъ дѣлъ, для объявленія во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительственный Вѣстникъ. Ст. 69 [4]). Послѣ опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ исправленіи списковъ никакія въ нихъ дополненія или измѣненія не допускаются, за исключеніемъ тѣхъ, которыя могутъ послѣдовать въ разрѣшеніе жалобъ, принесенныхъ на постановленіе подлежащей коммиссіи, въ установленномъ статьею 122 порядкѣ. Ст. 76 [5]).

II. Порядокъ производства выборовъ [6]).

Въ порядкѣ производства выборовъ необходимо различать производство выборовъ въ избирательные съѣзды, въ избирательныя собранія и въ Государственную Думу.

1) День выборовъ уполномоченныхъ отъ волостей и станицъ назначается губернаторомъ. Выборы должны производиться по возможности въ одинъ и тотъ же день въ каждомъ уѣздѣ (90) [7]). Такъ же точно избраніе уполномоченныхъ отъ рабочихъ производится во всѣхъ предпріятіяхъ губерніи или города по возможности въ одинъ и тотъ же день, назначаемый губернаторомъ или градоначальникомъ по принадлежности (96) [8]). Съѣзды избирателей и пред-

[1]) Ст. 52 пол. о выб. и ст. 52 и 54 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Ст. 54 пол. о выб. и ст. 55 пол. 3 іюня 1907 г. Но жалобы и заявленія о неправильности и неполнотѣ списковъ по городу Одессѣ подаются, на основаніи ст. 73 пол. 3 іюня 1907 года, въ одесскую городскую по дѣламъ о выборахъ коммиссію.

[3]) Ст. 75 пол. о выб. и 74 пол. 3 іюня 1907 года.

[4]) Постановленіе это не воспроизведено въ полож. 3 іюня 1907 г.

[5]) Ст. 75 пол. 3 іюня 1907 г. На основаніи положенія 3 іюня дополненія и измѣненія въ спискахъ послѣ опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ ихъ исправленіи допускаются не только въ тѣхъ случаяхъ, когда они послѣдуютъ въ разрѣшеніе жалобъ, но и въ порядкѣ надзора. Ст. 75.

[6]) На основ. пол. 3 іюня подробности порядка производства выборовъ, непредусмотрѣнныя положеніемъ, опредѣляются инструкціей министра вн. д., публикуемой во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительствующій Сенатъ. Ст. 25.

[7]) Ст. 84 пол. 3 іюня 1907 г.

[8]) Ст. 90 тамъ же.

варительные съѣзды открываются въ дни, назначаемые губернаторомъ (103) [1]). О днѣ и мѣстѣ производства выборовъ въ съѣздахъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ заблаговременно оглашается губернаторами или градоначальниками, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность такого объявленія (104) [2]). Выборы членовъ Государственной Думы въ избирательныхъ собраніяхъ производятся въ дни, назначаемые Высочайшими указами, которые министръ внутреннихъ дѣлъ испрашиваетъ чрезъ Совѣтъ Министровъ и представляетъ Правительствующему Сенату для распубликованія (128) [3]).

2) Избирательные съѣзды и избирательныя собранія открываются въ двѣнадцать часовъ дня. Лица, прибывшія послѣ приступа къ выборамъ, къ участію въ нихъ не допускаются (106, 129) [4]).

3) При производствѣ выборовъ на волостныхъ сходахъ [5]) могутъ присутствовать исключительно лица, входящія въ составъ сихъ сходовъ (91). При производствѣ выборовъ въ съѣздахъ и избирательныхъ собраніяхъ, кромѣ предсѣдателей, могутъ присутствовать исключительно лица, имѣющія право участія въ выборахъ (107 и 130) [6]). Во время производства выборовъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ, лица въ выборахъ не участвующія не допускаются въ помѣщенія, отводимыя для этой цѣли владѣльцами предпріятій (ст. 97, прим.) [7]).

4) Избирательное собраніе губернское (или городское) считается состоявшимся, если прибудетъ въ него не менѣе половины избранныхъ отъ губерніи или города выборщиковъ, въ противномъ же случаѣ собраніе вновь созывается черезъ семь дней и считается состоявшимся при всякомъ числѣ прибывшихъ выборщиковъ (ст. 131) [8]).

5) Открывая избирательный съѣздъ или избирательное собраніе, предсѣдатель прочитываетъ статьи закона, относящіяся до порядка выборовъ и условій участія въ нихъ, а равно—на избирательномъ съѣздѣ избирательный списокъ, а въ избирательномъ собраніи—списокъ выборщиковъ (110 и 132) [9]). Засимъ составляется актъ о числѣ прибывшихъ въ съѣздъ или въ избирательное собраніе лицъ (110 и 132), а на предварительномъ съѣздѣ—также и о количествѣ земли, числящейся за явившимися на съѣздъ лицами, и объ итогѣ оцѣночной стоимости иного принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, а равно о числѣ подлежащихъ выбору уполномоченныхъ ст. 110).

6) Способъ удостовѣренія личности избирателей на съѣздахъ и провѣрка ихъ полномочій предоставляется предсѣдателю съѣзда. Ст. 108 [10]). Способъ удостовѣренія личности уполномоченныхъ отъ рабочихъ на съѣздахъ ихъ упол-

---

[1]) Ст. 96 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Отсутствуетъ въ пол. 3 іюня 1907 г.

[3]) Ст. 118 пол. 3 іюня 1907 г.

[4]) Ст. 98 и 119 тамъ же.

[5]) „И станичныхъ сборахъ, а также на общихъ собраніяхъ владѣльцевъ надѣльной земли въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи". Ст. 91 пол. о выб. и 85 пол. 3 іюня.

[6]) Ст. 99 и 120 тамъ же.

[7]) Ст. 91 прим. тамъ же.

[8]) Ст. 121 пол. 3 іюня 1907 г.

[9]) Ст. 102 и 122 тамъ же.

[10]) Ст. 100.

номоченныхъ предоставляется предсѣдателямъ съѣздовъ сихъ уполномоченныхъ (109).

7) Въ каждомъ Губернскомъ Избирательномъ Собраніи прежде всего выборщики отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей избираютъ, изъ своей среды одного члена Государственной Думы. Затѣмъ Избирательное Собраніе, въ общемъ своемъ составѣ, избираетъ изъ числа всѣхъ имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ остальное положенное росписаніемъ число членовъ Думы (133) [1]).

8) Выборы уполномоченныхъ отъ волостей на волостныхъ сходахъ, а также избраніе Членовъ Государственной Думы въ Губернскомъ Избирательномъ Собраніи производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами (92 и 133) [2]). Выборы на съѣздахъ производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами, а выборы въ Городское Избирательное Собраніе—закрытою подачею голосовъ посредствомъ записокъ. Выборы на съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, въ составъ коихъ входятъ по избирательнымъ спискамъ болѣе пятисотъ лицъ, производятся посредствомъ подачи записокъ (111) [3]). Наконецъ, способъ и порядокъ избранія уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ опредѣляется рабочими каждаго предпріятія (97).

9) Для поддержанія порядка во время выборовъ и для руководства ходомъ послѣднихъ рабочіе избираютъ изъ своей среды одного или нѣсколькихъ предсѣдателей (97) [4]).

10) Предварительно баллотировки Губернскимъ или Городскимъ Избирательнымъ Собраніемъ отмѣчаются закрытою подачею голосовъ, посредствомъ записокъ, кандидаты. Кандидаты эти подвергаются засимъ баллотировкѣ въ порядкѣ большинства полученныхъ голосовъ (137) [5]).

11) Выборщики и уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ, а также выборщики отъ съѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ или участкѣ, гдѣ выборы производятся (112 и 114) [6]). Члены Государственной Думы избираются изъ числа выборщиковъ, имѣющихъ право участія въ данномъ Губернскомъ или Городскомъ Избирательномъ Собраніи (133 и 134) [7]).

12) Никто не можетъ баллотироваться въ Члены Государственной Думы болѣе, чѣмъ въ одномъ Избирательномъ Собраніи—Губернскомъ или Городскомъ (140).

13) Въ члены Государственной Думы могутъ быть избираемы только лица, изъявившія на то свое согласіе (139) [8]).

14) Выборщиками отъ избирательныхъ съѣздовъ, не исключая съѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ, а равно уполномоченными отъ предваритель-

---

[1]) Сравн. ст. 123 пол. 3 іюня.

[2]) Ст. 86 и 124 тамъ же.

[3]) Ст. 97.

[4]) Ст. 91.

[5]) Ст. 125 пол. 3 іюня: „Кандидаты, получившіе по запискамъ менѣе трехъ голосовъ, баллотировкѣ не подвергаются“.

[6]) Ст. 102 пол. 3 іюня 1907 г.

[7]) Ст. 127 тамъ же.

[8]) Ст. 127.

ныхъ съѣздовъ, признаются лица, за коихъ подано болѣе половины голосовъ участвующихъ въ съѣздѣ въ порядкѣ большинства полученныхъ балловъ; въ случаѣ же ихъ равенства—избраніе опредѣляется по жребію (113 и 114) [1]). Въ городахъ, составляющихъ самостоятельный избирательный округъ, избранными въ городское избирательное собраніе считаются лица, получившія наибольшее въ избирательномъ участкѣ число голосовъ, хотя бы оно и не достигало половины числа участвовавшихъ въ выборахъ; въ случаѣ равенства голосовъ избраніе опредѣляется по жребію Ст. 116 пол. о выб. [2]) Если число лицъ, получившихъ въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ или въ Губернскомъ (или Городскомъ) Избирательномъ Собраніи болѣе половины голосовъ, не достигнетъ подлежащаго избранію числа выборщиковъ, то на слѣдующій день производятся въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ окончательные выборы недостающаго числа выборщиковъ, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ (114); въ Избирательномъ же собраніи Губернскомъ или Городскомъ на слѣдующій день производятся дополнительные выборы недостающаго числа членовъ. Въ случаѣ безуспѣшности этихъ дополнительныхъ выборовъ, на третій день производятся окончательные выборы недостающаго числа членовъ, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ (138) [3]).

15) О числѣ избирательныхъ и неизбирательныхъ голосовъ, полученныхъ каждымъ лицомъ, подвергшимся баллотировкѣ въ избирательномъ съѣздѣ или въ Избирательномъ Собраніи, отмѣчается въ особомъ выборномъ листѣ. Для отмѣтки голосовъ съѣзду и Избирательному Собранію предоставляется избирать изъ своей среды особыхъ счетчиковъ въ помощь предсѣдателю при баллотировкѣ. По окончаніи выборовъ выборный листъ прочитывается избирательному съѣзду и Избирательному Собранію и подписывается предсѣдателемъ, а также выразившими желаніе подписаться наличными избирателями (115 и 142) [4]).

16) Избирательные съѣзды, какъ и Избирательныя Собранія, ограничиваясь производствомъ выборовъ, не входятъ ни въ какія разсужденія и не вправѣ дѣлать никакихъ постановленій или распоряженій, не относящихся до производства выборовъ (117 и 143) [5]).

[1]) Ст. 106 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Ст. 140 пол. 3 іюня: „Избранными въ члены Госуд. Думы отъ каждаго разряда избирателей считаются лица, получившія болѣе половины голосовъ, поданныхъ на выборахъ въ порядкѣ ихъ старшинства. Въ случаѣ безуспѣшности, выборы недостающаго числа членовъ Думы производятся въ новый срокъ, причемъ избранными считаются получившіе наибольшее количество голосовъ“.

[3]) Ст. 106 пол. 3 іюня 1907 г. относительно уполномоченныхъ отъ предварительныхъ съѣздовъ и выборщиковъ отъ избирательныхъ съѣздовъ (включая выборщиковъ отъ губернскаго съѣзда уполномоченныхъ отъ рабочихъ) постановляетъ, что если не будетъ избрано положеннаго по росписанію на съѣздѣ количества выборщиковъ, то производятся дополнительные выборы по съѣздамъ, въ которыхъ избраніе производится баллотировкой—на слѣдующій за окончаніемъ выборовъ день, а по съѣздамъ, гдѣ избраніе производится записками—въ новый срокъ, причемъ для избранія достаточно относительное большинство членовъ.

[4]) Ст. 107 пол. 3 іюня 1907 г.

[5]) Ст. 110 тамъ же.

17) По окончаніи выборовъ съѣзды и избирательныя коммиссіи, а также Губернскія и Городскія Избирательныя Собранія закрываются. Не позднѣе слѣдующаго дня все выборное производство представляется: предсѣдателями съѣздовъ (включая съѣзды уполномоченныхъ отъ рабочихъ)—въ Уѣздную по дѣламъ о выборахъ Коммиссію, предсѣдателями избирательныхъ коммиссій—въ Губернскую по дѣламъ о выборахъ Коммиссію, а предсѣдателями Губернскихъ и Городскихъ Избирательныхъ Собраній Губернатору или Градоначальнику по принадлежности (118 и 145) [1]). Приговоры волостныхъ сходовъ [2]) объ избраніи уполномоченныхъ представляются, не далѣе слѣдующаго за выборами дня, волостными старшинами въ Уѣздную по дѣламъ о выборахъ Коммиссію (ст. 92) [3]). Приговоры волостныхъ сходовъ не подлежатъ разсмотрѣнію земскихъ начальниковъ и соотвѣтствующихъ имъ должностныхъ лицъ, но если они освѣдомятся о допущенныхъ при производствѣ выборовъ неправильностяхъ, то сообщаютъ о нихъ Уѣздной по дѣламъ о выборахъ Коммиссіи (93) [4]).

18) Списки выборщиковъ въ Губернскія Избирательныя Собранія составляются Уѣздною по дѣламъ о выборахъ Коммиссіею, а списки выборщиковъ въ Городскія Избирательныя Собранія—Губернскою по дѣламъ о выборахъ Коммиссіею. Тѣ и другіе списки безотлагательно публикуются, по распоряженію Губернатора или Градоначальника по принадлежности, въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ (123) [5]). Въ спискахъ выборщиковъ при опубликованіи ихъ въ вѣдомостяхъ отмѣчаются: 1) имя, отчество и фамилія каждаго выборщика; 2) городъ, уѣздъ и волость, по которымъ лицо это избрано; 3) постоянное мѣсто жительства выборщика, и 4) свѣдѣнія о служебномъ положеніи или родѣ его занятій, а также, по возможности, и о полученномъ имъ образованіи. Одновременно съ опубликованіемъ списки разсылаются выборщикамъ (124) [6]). Списокъ выборщиковъ, избранныхъ съѣздомъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ, оглашается губернаторомъ или градоначальникомъ, по принадлежности, во всеобщее свѣдѣніе способомъ наиболѣе обезпечивающимъ гласность этого списка (125) [7]).

Губернаторъ или Градоначальникъ, по принадлежности, немедленно по полученіи выборнаго производства Губернскаго или Городского Избирательнаго Собранія препровождаетъ его въ Государственную Думу, списки же лицъ, избранныхъ по губерніи или городу въ члены Думы, представляетъ Правительствующему Сенату (146) [8]). Списокъ членовъ Государственной Думы составляется Правительствующимъ Сенатомъ и публикуется имъ во всеобщее свѣдѣніе по мѣрѣ разсмотрѣнія и утвержденія избирательнаго производства

---

[1]) Ст. 111 и 131 пол. 3 іюня 1907 г. На основаніи ст. 111 пол. 3 іюня выборное производство по съѣзду уполномоченныхъ отъ рабочихъ представляется въ губернскую по дѣламъ о выборахъ коммиссію.

[2]) „И станичныхъ сборовъ, а также общихъ собраній владѣльцевъ надѣльной земли въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губ.“. Ст. 93 пол. о выб.

[3]) Ст. 86 пол. 3 іюня 1907 г.

[4]) Ст. 87 тамъ же.

[5]) Ср. ст. 115 тамъ же.

[6]) Ст. 116 тамъ же.

[7]) Ст. 115 тамъ же.

[8]) Ст. 132 тамъ же.

по каждой губерніи, области или городу. Одновременно списокъ оглашается въ Правительственномъ Вѣстникѣ.

19) По окончаніи выборовъ членовъ Государственной Думы министръ внутреннихъ дѣлъ составляетъ, на основаніи свѣдѣній, доставленныхъ губернскими начальствами, отчетъ о ходѣ выборовъ, числѣ лицъ, принимавшихъ въ нихъ участіе, и лицахъ, избранныхъ уполномоченными и выборщиками. Отчетъ этотъ министръ внутреннихъ дѣлъ повергаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе (152) [1]).

20) Путевыя и иныя издержки по производству выборовъ, а также по дѣлопроизводству губернскихъ и уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ коммиссій относятся на средства казны. Ст. 19 пол. о выб. [2]).

21) Для съѣздовъ землевладѣльцевъ и уполномоченныхъ отъ волостей, а равно для предварительныхъ съѣздовъ уполномоченныхъ, предоставляются безвозмездно помѣщенія уѣздныхъ съѣздовъ, съѣздовъ мировыхъ судей или мировыхъ съѣздовъ. Для съѣздовъ городскихъ избирателей предоставляются, равнымъ образомъ безвозмездно, помѣщенія городскихъ думъ или замѣняющихъ ихъ учрежденій [3]). Въ случаѣ недостаточности означенныхъ помѣщеній съѣзды происходятъ въ безвозмездно предоставляемыхъ для этой цѣли помѣщеніяхъ иныхъ правительственныхъ (кромѣ полицейскихъ) или общественныхъ установленій [4]). Ст. 127 пол. о выб.

III. Учрежденія, завѣдывающія провѣркою выборовъ.

Общій надзоръ за правильнымъ производствомъ выборовъ возлагается подъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ на губернаторовъ и градоначальниковъ по принадлежности. Имъ предоставляется требовать отъ подлежащихъ мѣстъ и лицъ свѣдѣнія о ходѣ и порядкѣ выборовъ, а равно обозрѣвать выборныя производства и давать указанія къ обезпеченію правильнаго хода выборовъ [5]). Представленія о разъясненіи сомнѣній по примѣненію сего положенія вносятся въ Правительствующій Сенатъ и разрѣшаются въ первомъ его департаментѣ окончательно, по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора,

---

[1]) Постановленіе ст. 152 въ пол. 3 іюня отсутствуетъ.

[2]) Полож. 3 іюня 1907 г. относитъ издержки, вызываемыя исполненіемъ обязанностей, возложенныхъ симъ положеніемъ на земскія и городскія управы и учрежденія, ихъ замѣняющія, на счетъ подлежащихъ земствъ и городовъ; прочія издержки по производству выборовъ на счетъ казны. Ст. 21.

[3]) Пол. 3 іюня 1907 г. общимъ образомъ постановляетъ, что для избирательныхъ собраній и съѣздовъ предоставляется безвозмездно помѣщенія уѣздныхъ съѣздовъ, съѣздовъ мировыхъ судей, мировыхъ съѣздовъ, а равно дворянскихъ и земскихъ собраній, городскихъ думъ и замѣняющихъ ихъ учрежденій. Ст. 22.

[4]) По пол. 3 іюня: „по указанію губернатора или градоначальника, по принадлежности". Ibid.

[5]) „...а также въ порядкѣ надзора, предлагать объ усмотрѣнныхъ неправильностяхъ на обсужденіе уѣздныхъ и губернскихъ по дѣламъ о выборахъ коммиссій, приносить протесты на постановленія уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ коммиссій въ губернскія коммиссіи и объ отмѣнѣ рѣшеній сихъ послѣднихъ представлять Правительствующему Сенату". Пол. 3 іюня 1907 г. ст. 24.

большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ, въ случаяхъ же равенства голосовъ—по мнѣнію, принятому сенаторомъ, исполняющимъ обязанности первоприсутствующаго. Ст. 20 и 21 пол. о выб. [1]). Для провѣрки правильности выборовъ и разсмотрѣнія заявленій и жалобъ по дѣламъ о выборахъ учреждаются губернскія и уѣздныя по дѣламъ о выборахъ коммиссіи (42). Губернскія и уѣздныя по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются безотлагательно, по воспослѣдованіи Высочайшаго указа о производствѣ выборовъ въ Государственную Думу, распоряженіемъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи по взаимному ихъ между собою соглашенію (43) [2]). Губернскія по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ управляющаго казенною палатою, предводителя дворянства уѣзда губернскаго города, предсѣдателя губернской земской или по дѣламъ земскаго хозяйства управы, городского головы губернскаго города или лица его замѣняющаго, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, и одного изъ непремѣнныхъ членовъ губернскаго присутствія, или губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, по назначенію губернатора (44) [3]). При разсмотрѣніи жалобъ на неправильности, допущенныя по избранію выборщиковъ отъ рабочихъ на съѣздахъ ихъ уполномоченныхъ въ составъ губернскихъ по дѣламъ о выборахъ коммиссій входитъ одинъ изъ членовъ фабричнаго или горнаго надзора, по назначенію губернатора (119) [4]). Уѣздныя по дѣламъ о выборахъ

---

[1]) Ст. 26 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) На основаніи пол. 3 іюня 1907 г. всѣ распоряженія, относящіяся къ составленію избирательныхъ списковъ и производству выборовъ, возлагаются на министра вн. дѣлъ. Ст. 23.

[3]) Положеніе 3 іюня ввело въ составъ этой коммиссіи непремѣннаго члена губернскаго по земскимъ и городскимъ или по городскимъ дѣламъ присутствія и старшаго совѣтника губернскаго правленія. Непремѣнный членъ губернскаго присутствія или губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія назначается губернаторомъ. Вмѣсто обязательнаго участія управляющаго казенною палатою положеніе 3 іюня предоставило губернатору приглашать въ губернскую по дѣламъ о выборахъ коммиссію одного изъ начальниковъ мѣстныхъ губернскихъ управленій. Ст. 46. На основаніи того же положенія въ Одессѣ учреждена городская по дѣламъ о выборахъ коммиссія. Она образуется подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда изъ уѣзднаго предводителя дворянства, городского головы, предсѣдателя уѣздной земской управы, одного изъ членовъ окружнаго суда по назначенію общаго его собранія и одного изъ начальниковъ мѣстныхъ управленій по приглашенію градоначальника. Ст. 45 и 47.

[4]) Въ губерніяхъ Царства Польскаго губернскія по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ управляющаго казенною палатою, предсѣдателя съѣзда мировыхъ судей перваго округа губерніи, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, президента магистрата губернскаго города, а въ городахъ Варшавѣ и Лодзи—президента города, предсѣдателя губернской дирекціи земскаго кредитнаго общества и непремѣннаго члена губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.—Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губернскія по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружнаго суда, изъ управляющаго казенною

коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, изъ уѣзднаго предводителя дворянства, мирового или городского судьи, по назначенію съѣзда мировыхъ судей или общаго собранія окружнаго суда, по принадлежности, предсѣдателя уѣздной земской или по дѣламъ земскаго хозяйства управы, городского головы уѣзднаго города, податного инспектора и одного изъ земскихъ начальниковъ, по назначенію уѣзднаго съѣзда (ст. 47 пол. о выб. и ст. 49 пол. 3 іюня, исключившая изъ состава уѣздныхъ по д. о выб. ком. податного инспектора) [1]). Должностныя лица, входящія въ составъ уѣздной или губернской по дѣламъ о выборахъ коммиссіи, не принимаютъ участія въ разрѣшеніи жалобъ на личныя ихъ дѣйствія (ст. 50 пол. о выб. и ст. 51 пол. 3 іюня 1907 г.). Повѣрка правъ избранныхъ членовъ Государственной Думы принадлежитъ самой Думѣ (ст. 147 пол. о выб. и ст. 142 пол. 3 іюня 1907 г.).

IV. Обжалованіе выборовъ.

Подача заявленій и жалобъ по дѣламъ о выборахъ не останавливаетъ выборнаго производства. При исчисленіи сроковъ на подачу жалобъ и заявленій, относящихся къ производству выборовъ, началомъ срока считается день, слѣдующій за совершеніемъ дѣйствія или объявленіемъ рѣшенія, на которыя приносится жалоба. Если послѣдній день срока приходится на день неприсутственный, то окончаніемъ срока считается первый слѣдующій затѣмъ неприсутственный день. Ст. 16 и 17 пол. о выборахъ [2]).

палатою, одного изъ членовъ окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, городского головы губернскаго города и непремѣннаго члена общаго присутствія губернскаго управленія. Ст. 45 и 46 пол. о выб. Ст. 46 пол. 3 іюня.

[1]) Московской судебной палатѣ, въ общемъ собраніи департаментовъ, предоставлено назначать предсѣдателей уѣздныхъ по дѣламъ о выборахъ коммиссій изъ числа членовъ другихъ входящихъ въ округъ палаты окружныхъ судовъ, съ тѣмъ, чтобы на означенныхъ членовъ могло быть возложено предсѣдательствованіе въ Коммиссіяхъ уѣздовъ Архангельскаго, Мезенскаго, Онежскаго, Пинежскаго, Холмогорскаго и Шенкурскаго Архангельской губерніи. Примѣч. къ ст. 47 пол. о выб. Постановленіе это не содержится въ пол. 3 іюня 1907 г. Въ губерніяхъ Царства Польскаго уѣздныя по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда по назначенію общаго его собранія, изъ гминнаго судьи, по назначенію съѣзда мировыхъ судей, президента или бургомистра уѣзднаго города, податного инспектора, одного изъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по приглашенію Варшавскаго генералъ-губернатора и коммиссара по крестьянскимъ дѣламъ по назначенію губернатора. Ст. 48. Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской уѣздныя по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ члена окружнаго суда, по назначенію общаго его собранія, изъ предсѣдателя уѣзднаго съѣзда крестьянскихъ начальниковъ, городского головы или городского старосты, податного инспектора (гдѣ онъ есть) и одного изъ крестьянскихъ начальниковъ по назначенію уѣзднаго съѣзда. Ст. 49 пол. о выб. и ст. 50 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Ст. 18 и 19 пол. 3 іюня 1907 г.

Жалобы на постановленія волостныхъ сходовъ по дѣламъ о выборахъ уполномоченныхъ подаются въ трехдневный со дня производства выборовъ срокъ или непосредственно въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ коммиссію, или волостнымъ старшинамъ для безотлагательнаго представленія сихъ жалобъ въ означенную коммиссію (94) [1]. Въ такой же трехдневный срокъ со дня закрытія съѣздовъ уѣздныхъ избирателей заинтересованныя лица могутъ подавать жалобы на неправильности, допущенныя при производствѣ выборовъ на съѣздахъ въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ коммиссію (120) [2]. Жалобы на неправильности, допущенныя по избранію выборщиковъ отъ рабочихъ, приносятся губернскимъ по дѣламъ о выборахъ коммиссіямъ. При разсмотрѣніи упомянутыхъ жалобъ въ составъ губернскихъ по дѣламъ о выборахъ коммиссій входитъ одинъ изъ чиновъ фабричнаго или горнаго надзора, по назначенію губернатора (119) [3]. Жалобы на неправильность производства выборовъ въ члены Государственной Думы приносятся заинтересованными лицами на имя Думы. Жалобы эти подаются въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго избирательнаго собранія Губернатору или Градоначальнику, по принадлежности, и препровождаются имъ въ Думу, съ объясненіями предсѣдателей избирательныхъ собраній, въ недѣльный срокъ со дня полученія жалобы (147) [4].

По обозрѣніи выборнаго производства и разсмотрѣніи принесенныхъ на выборы жалобъ, уѣздная или губернская коммиссія, если усмотритъ къ тому основанія, отмѣняетъ произведенные выборы въ отношеніи всѣхъ или нѣкоторыхъ лицъ, избранныхъ отъ подлежащаго съѣзда или избирательнаго участка. Коммиссія о своихъ постановленіяхъ по принесеннымъ ей жалобамъ объявляетъ лицамъ, ихъ подавшимъ (121) [5]. Въ трехдневный срокъ со дня объявленія постановленія уѣздной или губернской по дѣламъ о выборахъ коммиссіи заинтересованныя лица могутъ принести жалобу: на постановленіе уѣздной — въ губернскую коммиссію, а на постановленіе сей послѣдней — въ Правительствующій Сенатъ. Жалоба подается въ уѣздную или губернскую коммиссію по принадлежности, и представляется съ необходимыми объясненіями уѣздною коммиссіею въ недѣльный, а Губернскою — въ двухнедѣльный срокъ: первою — въ губернскую по дѣламъ о выборахъ Коммиссію, а второю — въ Правительствующій Сенатъ (122) [6].

Постановленіе Государственной Думы объ отмѣнѣ выборовъ, по неправильности ихъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Думы въ общемъ ея собраніи (148) [7]. Въ случаѣ отмѣны Государственною Думою избирательнаго производства,

---

[1]) Ст. 88 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Ст. 112 тамъ же.

[3]) Ст. 112 тамъ же.

[4]) Ст. 142 тамъ же.

[5]) Ст. 113 пол. 3 іюня 1907 г. Въ случаѣ отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ выборщикамъ на мѣсто ихъ вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ голосовъ, слѣдующія за ними лица, удовлетворяющія требованіямъ, установленнымъ для избранія. Если таковыхъ лицъ не окажется, а равно въ случаѣ отмѣны выборовъ во всей ихъ совокупности, назначаются установленнымъ порядкомъ дополнительные или новые выборы. Тамъ же.

[6]) См. 114 тамъ же.

[7]) Ст. 143 тамъ же.

оно возобновляется съ той его ступени, коей отмѣнено. Въ случаѣ же отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Думы на мѣсто ихъ вступаютъ въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ тѣ изъ слѣдующихъ за ними лицъ, которыя получили при выборахъ болѣе половины голосовъ. Если таковыхъ лицъ не окажется, то производятся новые выборы подлежащимъ избирательнымъ собраніемъ въ составѣ выборщиковъ, которые избраны были на текущее пятилѣтіе (149) [1]). Указанный порядокъ соблюдается и въ случаѣ выбытія члена Государственной Думы за отказомъ отъ сего званія или по инымъ причинамъ, если притомъ до наступленія срока общихъ новыхъ выборовъ въ Думу остается болѣе года (150) [2]).

§ 6. Постановленія, обезпечивающія осуществленіе избирательнаго права.

I. Избирателямъ и выборщикамъ предоставляется образовать особыя подготовительныя собранія для совѣщанія о лицахъ, достойныхъ быть избранными (ст. 78 и 84 пол. о выб.) [3]). Въ подготовительныхъ собраніяхъ избирателей принимаютъ участіе только лица, внесенныя въ списокъ избирателей даннаго избирательнаго съѣзда или городского избирательнаго участка, а также предсѣдатель этого съѣзда, хотя бы онъ и не имѣлъ права на участіе въ выборахъ. Въ подготовительныхъ собраніяхъ выборщиковъ могутъ присутствовать только выборщики данной губерніи, области или города, а равно предсѣдатель подлежащаго избирательнаго собранія (79 и 85) [4]). Подготовительныя собранія избирателей и выборщиковъ могутъ происходить лишь въ закрытыхъ помѣщеніяхъ (80 и 86) [5]). О времени и мѣстѣ подготовительнаго собранія избиратели и выборщики заявляютъ начальнику мѣстной полиціи не позднѣе, какъ за двадцать четыре часа до собранія, съ приложеніемъ именныхъ списковъ устроителей (ст. 81 и 87) [6]).

---

[1]) Ст. 144 пол. 3 іюня 1907: „Въ случаѣ отмѣны Государственною Думою выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Думы на ихъ мѣсто вступаютъ въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ слѣдующія за ними лица изъ соотвѣтствующаго разряда выборщиковъ или изъ общаго состава собранія, по принадлежности, получившія болѣе половины голосовъ. Если таковыхъ лицъ не окажется, а равно въ случаѣ отмѣны избранія всѣхъ членовъ Думы отъ данной губерніи или области производятся новые выборы подлежащими избирательными собраніями въ составѣ выборщиковъ, которые избраны были на текущее пятилѣтіе“. Въ случаѣ отмѣны Государственною Думою выборовъ въ городахъ, составляющихъ самостоятельный округъ, въ полномъ ихъ объемѣ или по отношенію къ отдѣльнымъ лицамъ, производятся новые или дополнительные выборы по тому разряду избирателей, по которому они отмѣнены.

[2]) Ст. 145 тамъ же.

[3]) Ст. 76 пол. 3 іюня 1907 г. Воспрепятствованіе занятіямъ предвыборныхъ собраній подлежитъ наказанію, предусмотрѣнному 4 пунктомъ Высоч. указа 8 марта 1906 г., Собр. узак. № 54.

[4]) Ст. 77 пол. 3 іюня 1907 г.

[5]) Ст. 78 тамъ же.

[6]) Ст. 79 тамъ же.

Начальнику мѣстной полиціи предоставляется назначать для присутствія въ подготовительномъ собраніи избирателей одного изъ подвѣдомственныхъ ему чиновъ, по требованію котораго собраніе должно быть немедленно закрыто. Но подготовительныя къ выборамъ въ Государственную Думу собранія избирателей могутъ быть закрываемы полиціею только въ слѣдующихъ случаяхъ:

1) когда собраніе явно отклонится отъ предмета его занятій;

2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой;

3) когда въ собраніи производятся неразрѣшенные денежные сборы;

4) когда въ немъ оказываются лица, въ собранія недопускаемыя и эти лица не покинутъ собранія или не будутъ изъ него удалены, и

5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами либо заявленіями, восхваленіемъ либо оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію либо неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній либо изданій и, вслѣдствіе того, собраніе приняло характеръ, угрожающій общественнымъ спокойствію и безопасности (83) [1]).

Въ подготовительныхъ собраніяхъ выборщиковъ чины полиціи не присутствуютъ, но наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы постороннія лица не имѣли доступа въ помѣщеніе, въ которомъ происходитъ собраніе (88) [2]).

II. Свобода и правильность выборовъ въ Государственную Думу и въ Государственный Совѣтъ ограждаются правилами о наказуемости цѣлаго ряда дѣяній, которыя могутъ быть подведены подъ слѣдующія рубрики:

1) Противозаконная подача голоса. Аресту отъ трехъ недѣль до трехъ мѣсяцевъ подвергается лицо, участвовавшее въ выборахъ, завѣдомо не имѣя на то права, или подавшее свой голосъ болѣе одного раза или же за другое лицо, когда послѣднее закономъ не допускается [3]). Для возбужденія преслѣдованія по означеннымъ преступнымъ дѣяніямъ установлена трехмѣсячная давность со времени совершенія преступленія [4]).

2) Покупка и продажа голоса. Виновный въ склоненіи посредствомъ угощенія, подарка или обѣщанія личной выгоды, избирателя или выборщика къ подачѣ при выборахъ голоса въ пользу свою или другого лица, а также избиратель или выборщикъ, согласившійся за угощеніе, подарокъ или (иную) личную выгоду подать голосъ въ пользу другого лица наказываются заключеніемъ въ тюрьмѣ отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ. Сверхъ того, суду предоставляется лишить виновнаго избирательнаго права на предстоящихъ первыхъ выборахъ въ Государственный Совѣтъ или Государственную Думу [5]).

---

[1]) Ст. 81 пол. 3 іюня 1907 г.

[2]) Ст. 82, тамъ же.

[3]) Ст. 5 Высоч. ук. 8 марта 1906 г., Собр. узак. 1906 г. № 54, „о временныхъ правилахъ объ огражденіи свободы и правильности предстоящихъ выборовъ въ Государственный Совѣтъ и Государственную Думу, а также безпрепятственной дѣятельности сихъ установленій“. Правила эти включены тѣмъ не менѣе въ кодификаціонномъ порядкѣ въ примѣчаніе 5 къ ст. 158 и въ ст. 328^1 — 328^7 Улож. о нак. (по прод. 1906 г.) и примѣч. къ ст. 204, въ ст. 1101^1 и прим. къ ст. 1260 Уст. уголовн. судопр. по прод. 1906 г.

[4]) Ст. 10 Высоч. ук. 8 марта 1906 г.

[5]) Ст. 3 тамъ же.

Давность для возбужденія преслѣдованія трехмѣсячная со времени совершенія преступленія [1]).

3) Воспрепятствованіе осуществленію избирательнаго права.

а) Виновный въ воспрепятствованіи избирателю или выборщику угрозою, насиліемъ надъ личностью, злоупотребленіемъ властью или отлученіемъ отъ общенія свободно осуществлять право выборовъ въ Государственный Совѣтъ или Государственную Думу наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ отъ четырехъ до восьми мѣсяцевъ. Наказаніе это увеличивается на срокъ отъ восьми мѣсяцевъ до одного года, если сіе дѣяніе учинено нѣсколькими лицами или же служащимъ въ правительственномъ или общественномъ установленіи, при исполненіи служебныхъ обязанностей по наблюденію за правильностью выборовъ. Сверхъ того, если виновный принадлежитъ къ числу лицъ, пользующихся правами государственной службы и преступное дѣяніе учинено имъ при исполненіи служебныхъ обязанностей, суду предоставляется присоединить къ тюремному заключенію удаленіе отъ должности [2]). Возбужденіе дѣла допускается лишь въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со времени совершенія преступнаго дѣянія [3]).

б) Виновный въ воспрепятствованіи занятіямъ собраній по выборамъ и выборныхъ коммиссій угрозами, насиліемъ надъ личностью, злоупотребленіемъ властью, поврежденіемъ помѣщенія, предназначеннаго для собранія, а также искусственнымъ зараженіемъ въ немъ воздуха, если не подлежитъ за совершенныя имъ дѣйствія болѣе строгому наказанію, наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, личныхъ и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія отъ $1^1/_2$ — 2 лѣтъ. Наказаніе это увеличивается на срокъ отъ 4—6 лѣтъ, если сіе дѣяніе учинено нѣсколькими вооруженными лицами [4]).

в) Виновный въ возбужденіи къ противодѣйствію выборамъ или къ массовому воздержанію отъ участія въ нихъ наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ.

4) Умышленное извращеніе результатовъ выборовъ: а) Виновный въ похищеніи или умышленномъ поврежденіи избирательныхъ списковъ, выборныхъ записокъ или производствъ, а также въ подложномъ ихъ составленіи, наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія отъ полутора до двухъ лѣтъ. Наказаніе это увеличивается на срокъ отъ 4 — 6 лѣтъ, если сіе дѣяніе учинено нѣсколькими вооруженными лицами (ст. 7).

б) Виновный въ умышленныхъ злоупотребленіяхъ при отбираніи или счетѣ голосовъ наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія отъ $1^1/_2$—2 лѣтъ (ст. 6). Возбужденіе дѣла допускается лишь въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со времени совершенія дѣянія (ст. 10).

Дѣла о вышеописанныхъ преступныхъ дѣяніяхъ: 1) если они учинены служащими, возбуждаются въ общемъ порядкѣ судопроизводства, съ преданіемъ виновныхъ суду безъ участія ихъ начальства; 2) подлежатъ вѣдѣнію

---

[1]) Ст. 10 тамъ же.

[2]) Ст. 1 указа 8 марта 1906 г

[3]) Ст. 10 тамъ же.

[4]) Ст. 4 указа 8 марта 1906 г

окружныхъ судовъ на общемъ основаніи, за исключеніемъ дѣлъ о должностныхъ лицахъ, которыя подчиняются правиламъ о подсудности преступленій должности [1]).

§ 7. Составъ Государственной Думы.

Государственная Дума первоначально состояла изъ 524 членовъ. Въ силу положенія 3 іюня 1907 г. составъ этотъ сокращенъ до 442, изъ коихъ на губерніи, области и города Европейской Россіи приходится 403, на Царство Польское 14, на Кавказскій край 10 и на Азіатскую Россію 15 членовъ.

§ 8. Юридическое положеніе членовъ Государственной Думы.

1) Члены Государственной Думы при вступленіи въ Думу даютъ торжественное обѣщаніе предъ всемогущимъ Богомъ исполнять возложенныя на нихъ обязанности по крайнему ихъ разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Государю и памятуя лишь о благѣ и пользѣ Россіи. Членъ Думы, отказавшійся дать торжественное обѣщаніе, почитается сложившимъ съ себя свое званіе. Ст. 13 и 17 Учр.

2) Члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями. Ст. 14 Учр.

3) За преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, члены Государственной Думы привлекаются къ отвѣтственности, въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія. Ст. 22 Учр.

4) Члены Государственной Думы не подлежатъ личному задержанію за долги. Въ прочихъ случаяхъ они могутъ быть подвергнуты лишенію или ограниченію свободы не иначе какъ по распоряженію судебной власти. Но для лишенія свободы члена Думы во время ея сессіи должно быть испрошено предварительное разрѣшеніе Думы, за исключеніемъ случаевъ: 1) привлеченіе члена Думы къ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по этому званію и 2) задержанія при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или на слѣдующій день. Ст. 16 и 22 Учр.

5) Членъ Думы можетъ отказаться отъ своего званія, заявивъ объ этомъ письменно предсѣдателю Думы. Онъ выбываетъ изъ ея состава въ случаѣ: а) утраты русскаго подданства; б) утраты ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ; в) поступленія на дѣйствительную военную службу; г) назначенія по гражданской государственной службѣ на должность, соединенную съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, за исключеніемъ должностей министровъ

[1]) Ст. 11 и 12 указа 8 марта 1906 г.

и главноуправляющихъ отдѣльными частями и д) если членъ Государственной Думы не посѣтитъ ни одного ея собранія въ продолженіе цѣлаго года безъ отпуска. (Ст. 17 и 18 Учр. въ редакціи закона 6 іюня 1908 г. Собр. узак. № 106). Кромѣ того членъ Думы выбываетъ изъ ея состава при наступленіи обстоятельствъ, лишающихъ его права участія въ выборахъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ членъ думы признается выбывшимъ изъ ея состава по постановленію Думы. Ст. 19 и 21 Учр.

6) Членъ Государственной Думы временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ въ случаѣ: привлеченія къ слѣдствію или суду по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лишеніе права участія въ выборахъ и объявленія несостоятельнымъ должникомъ впредь до опредѣленія свойства несостоятельности. Для устраненія члена Думы отъ участія въ ея собраніяхъ требуется постановленіе Думы. Ст. 20 и 21 Учр.

7) Члены Думы обязаны посѣщать ея засѣданія. Для доказательства присутствія въ общемъ собраніи каждый членъ Государственной Думы вноситъ собственноручно свое имя въ теченіе засѣданія въ вѣдомость присутствующихъ. Однако, не принявшій участія къ поименномъ голосованіи считается отсутствующимъ, хотя бы онъ внесъ свое имя въ вѣдомость. Обсужденіе причины неявки въ засѣданіе возлагается на избираемую Государственною Думою коммиссію. Причины неявки, признаваемыя уважительными, опредѣляются въ Наказѣ. Ст. 6, 7 и 10 зак. 6 іюня 1908 г.

8) Отпускъ на срокъ въ общей сложности не болѣе полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшается членамъ Государственной Думы въ порядкѣ, установленномъ въ Наказѣ. Болѣе продолжительные отпуски могутъ быть разрѣшаемы лишь въ случаѣ тяжелой болѣзни по особымъ каждый разъ постановленіямъ Государственной Думы. Ст. 9 зак. 6 іюня 1908 г.

9) Члены Государственной Думы получаютъ ежегодное довольствіе изъ казны въ размѣрѣ 4200 руб. въ годъ. Сверхъ того имъ возмѣщаются разъ въ годъ путевыя издержки по разсчету 5 коп. на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно. Члены Думы, занимающіе должность министровъ и главноуправляющихъ, не получаютъ ни довольствія, ни выдачи на возмѣщеніе путевыхъ издержекъ. Члены коммиссій Государственной Думы, предусмотрѣнныхъ правилами о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, получаютъ за участіе въ работахъ этихъ коммиссій до открытія сессіи дополнительное довольствіе въ размѣрѣ 10 руб. въ день. Довольствіе членамъ Государственной Думы выдается въ размѣрѣ 350 р. въ мѣсяцъ, считая со дня избранія каждаго изъ нихъ до дня прекращенія ихъ полномочій. Члены Думы, отказавшіеся отъ своего званія или выбывшіе изъ состава Думы (см. выше п. 5), получаютъ довольствіе по разсчету изъ 350 р. въ мѣсяцъ по день отказа отъ званія или день постановленія Думы объ ихъ выбытіи изъ ея состава. Въ случаѣ роспуска Государственной Думы выдача довольствія прекращается по истеченіи того мѣсяца, въ которомъ роспускъ послѣдовалъ. Въ случаѣ смерти члена Думы недополученное имъ довольствіе, считая весь мѣсяцъ, въ который послѣдовала смерть, выдается вдовѣ покойнаго, а при отсутствіи ея—дѣтямъ, по ихъ о томъ ходатайству. Члены Государственной Думы, безъ уважительныхъ причинъ отсутствовавшіе въ общемъ собраніи послѣдней, подвергаются за каждый пропущенный день изъ причитающагося имъ въ ближайшемъ мѣсяцѣ довольствія вычету, размѣръ котораго опредѣляется Наказомъ Государственной Думы. Ст. I, II, 1 — 4, 11 п. 5 зак. 6 іюня 1908 г.

§ 9. Компетенція Государственной Думы.

I. Вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ: 1) предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны; 2) государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью непредусмотрѣнныя,—на основаніи установленныхъ правилъ [1]). Исключеніе составляютъ чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ. Они открываются по всѣмъ вѣдомствамъ въ порядкѣ верховнаго управленія; 3) отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи; 4) разрѣшеніе займовъ для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, кромѣ займовъ для покрытія расходовъ въ случаяхъ, когда государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода и займовъ на покрытіе чрезвычайныхъ сверхсмѣтныхъ расходовъ на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ. Эти займы разрѣшаются государемъ въ порядкѣ верховнаго управленія. Въ этомъ же порядкѣ опредѣляются время и условія совершенія займовъ [2]); 5) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующихъ Высочайшаго соизволенія; 6) дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ; 7) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ; 8) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ; 9) вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ также смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами Ст. 31 Учр. Г. Д.

II. Государственная Дума можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону правительствующему сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій дѣйствій, кои представляются незакономѣрными. Ст. 33 Учр. Г. Д.

Не далѣе одного мѣсяца со дня передачи министру или главноуправляющему заявленія о запросѣ, принятаго Государственною Думою, они либо сообщаютъ Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Думу о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Государственная Дума большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра и главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется председателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благовоззрѣніе. Ст. 59, 60 Учр. Г. Д.

---

[1]) Обращеніе условныхъ кредитовъ къ расходованію на общемъ основаніи требуетъ согласія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Ст. 15 прав. о порядкѣ разсмотрѣнія госуд. росписи, Св. зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.

[2]) Ст. 118 Осн. зак., Св. зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.

III. Государственная Дума можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ. Но министры и главноуправляющіе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія Думѣ разъясненій по такимъ предметамъ, кои по соображеніямъ государственнаго порядка не подлежатъ оглашенію. Ст. 40 Учр. Г. Д.

IV. Государственной Думѣ принадлежитъ повѣрка правъ избранныхъ ея членовъ. Ст. 147 Св. зак. т. I ч. 2 изд. 1906 г. и 142 изд. 1907 г.

V. Государственная Дума избираетъ изъ числа ея членовъ предсѣдателя и двухъ его товарищей. Ст. 9 Учр.

VI. Въ развитіе правилъ учрежденія Государственной Думы Дума издаетъ наказъ, которымъ опредѣляются подробности внутренняго распорядка въ Государственной Думѣ, предметы вѣдомства и порядокъ дѣйствія совѣщанія, образованнаго подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственной Думы, изъ товарища его, секретаря и одного изъ товарищей послѣдняго для соображенія общихъ, возникающихъ относительно дѣятельности Думы вопросовъ, а также обязанности канцеляріи Думы, ея пристава и подвѣдомственныхъ ему лицъ. Наказъ сей публикуется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ Правительствующій Сенатъ. Ст. 62 Учр.

VII. Государственная Дума можетъ, для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ, образовывать, изъ своей среды, отдѣлы и коммиссіи. Число отдѣловъ и коммиссій, ихъ составъ, а также предметы ихъ вѣдомства устанавливаются Государственною Думою. Ст. 5 и 6 Учр.

§ 10. Условія дѣятельности Государственной Думы.

1. Государственная Дума не можетъ собраться и начать свою дѣятельность по собственному почину: она созывается указами Государя и должна быть созываема ежегодно. Государственная Дума должна быть созвана ежегодно по крайней мѣрѣ одинъ разъ, но можетъ быть созвана и большее число разъ.

2. Государственная Дума не можетъ ни оставаться въ сборѣ и продолжать свою дѣятельность, ни разойтись противъ воли монарха, такъ какъ продолжительность ежегодныхъ занятій Государственной Думы опредѣляется указами Государя. Съ другой стороны, Государственная Дума не вправѣ прерывать своихъ ежегодныхъ занятій, такъ какъ сроки такихъ перерывовъ также опредѣляются монархомъ. Одному только Государю принадлежитъ такимъ образомъ право закрытія сессіи и право отсрочки засѣданій Государственной Думы.

Различіе между ними заключается въ томъ, что отсрочка не нарушаетъ безпрерывности дѣлъ Государственной Думы, закрытіе же сессіи нарушаетъ ее. (См. объ этомъ v. Rönne, Preussischer Staatsr. § 122). Въ случаѣ отсрочки нѣтъ поэтому необходимости повторять созывъ и открытіе Государственной Думы, вновь ее конституировать, вновь вносить оставшіеся неразсмотрѣнными законопроекты и предложенія. Во время перерыва (отсрочки) дѣла только пріостанавливаются, а потому по открытіи засѣданій Думы дѣла продолжаются отъ того пункта, на которомъ остановилось ихъ разсмотрѣніе.

Въ случаѣ закрытія сессіи занятія Думы, напротивъ того, прерываются; новое засѣданіе не есть продолженіе предшествующихъ; дѣла, не законченныя

разсмотрѣніемъ въ предшествующихъ засѣданіяхъ, должны разсматриваться вновь.

3) Государственная Дума можетъ быть до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ распущена указомъ Государя. Юридическое значеніе роспуска состоитъ въ прекращеніи полномочій членовъ Государственной Думы. Государственная Дума можетъ быть поэтому распущена и въ такое время, когда она не собрана, напр., во время перерыва ея занятій или по закрытіи ея сессіи. Но до роспуска Государственная Дума должна быть послѣ новыхъ выборовъ созвана хотя бы однажды, ибо если бы Дума ни разу не была созвана, то нечего было бы и распускать. Роспускъ Думы влечетъ за собою ipso jure и закрытіе ея сессіи. Однажды распущенная Дума не можетъ быть вновь созвана, такъ какъ члены ея, благодаря роспуску, потеряли уже свои полномочія.

§ 11. Порядокъ производства дѣлъ.

I. а) Предсѣдатель Государственной Думы и два его товарища избираются Думою изъ числа ея членовъ на годъ; но могутъ быть избираемы вновь. Предсѣдатель, кромѣ случаевъ роспуска Думы, когда его полномочія eo ipso прекращаются, исполняетъ свои обязанности и долѣе года, именно впредь до новаго выбора предсѣдателя. Но предсѣдатель, избранный на послѣдній годъ пятилѣтія, на которое избрана Государственная Дума, исполняетъ свои обязанности во всякомъ случаѣ не далѣе окончанія пятилѣтія. Предсѣдатель Государственной Думы всеподданнѣйше повергаетъ на Высочайшее благовозрѣніе о занятіяхъ Думы. Ст. 9 и 10 Учр. Предсѣдатель назначаетъ пристава Государственной Думы [1]) и его помощниковъ въ числѣ, опредѣленномъ штатомъ. На нихъ возлагается исполненіе послѣдовавшихъ какъ со стороны предсѣдателя Государственной Думы, такъ и со стороны предсѣдателей ея отдѣловъ и коммиссій распоряженій въ видахъ поддержанія порядка въ ея помѣщеніяхъ и въ засѣданіяхъ. Ст. 29 и 28 Учр. Служебное положеніе пристава Государственной Думы опредѣляется правилами о порядкѣ назначенія и увольненія служащихъ въ канцеляріи Государственной Думы [2]). Собр. узак. 20 февр. 1906 г., прил. къ ст. 30 Учр. Гос. Думы, т. I, ч. II Св. зак. изд. 1906 г., ст. 12.

Предсѣдатель назначаетъ, открываетъ и закрываетъ засѣданія общаго собранія Государственной Думы. Ст. 35 Учр. Онъ останавливаетъ того изъ членовъ Думы, который уклоняется отъ соблюденія порядка или уваженія къ закону. Отъ предсѣдателя Думы зависитъ объявить перерывъ засѣданія или его закрыть. Ст. 37 Учр. Но сужденія Государственной Думы по дѣлу могутъ быть лишь въ томъ случаѣ прекращены, если сама Дума признаетъ дѣло достаточно выясненнымъ. Ст. 36 Учр.

Предсѣдатель разрѣшаетъ постороннимъ лицамъ присутствовать въ открытыхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственной Думы. Въ случаѣ нарушенія правильности хода засѣданія, допущенныя въ него постороннія лица удаляются по распоряженію предсѣдателя. Ст. 43 Учр. По распоряженію пред-

[1]) По закону 1 іюля 1908 г. приставъ Госуд. Думы назначается совѣщаніемъ. См. ниже п. в.

[2]) Правила эти измѣнены закономъ 1 іюля 1908 г. Соб. узак. № 102.

сѣдателя назначаются закрытыя засѣданія общаго собранія Думы. Такое назначеніе обязательно для него, когда министръ или главноуправляющій, предметовъ вѣдомства коихъ касается подлежащее разсмотрѣнію Государственной Думы дѣло, заявитъ, что оно, по соображеніямъ государственнаго порядка, не должно подлежать оглашенію. Ст. 44.

Отъ предсѣдателя Государственной Думы зависитъ одобреніе отчетовъ о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственной Думы, составленныхъ присяжными стенографами, и разрѣшеніе оглашенія тѣхъ частей изъ отчетовъ о закрытомъ засѣданіи общаго собранія Государственной Думы, которыя онъ найдетъ подлежащими опубликованію, если, впрочемъ, засѣданіе объявлено было закрытымъ по постановленію Думы или по распоряженію предсѣдателя. Ст. 46 Учр.

Голосъ предсѣдателя Думы въ томъ лишь случаѣ даетъ перевѣсъ, если раздѣленіе голосовъ поровну послѣдовало при двухъ голосованіяхъ. Ст. 48 Учр.

б) Секретарь Государственной Думы и его товарищи избираются Думою изъ числа ея членовъ на пять лѣтъ, но исполняютъ свои обязанности впредь до выбора секретаря и его товарищей новымъ составомъ Думы. Ст. 24 Учр. На секретаря Государственной Думы возлагается управленіе ея канцеляріею. Труды его раздѣляютъ товарищи секретаря Думы. Послѣ истеченія пятилѣтняго срока полномочій членовъ Государственной Думы и впредь до избранія новаго секретаря права и обязанности предсѣдателя Думы и совѣщанія (см. ниже) въ отношеніи служащихъ въ канцеляріи Думы и состоящихъ при ней должностныхъ лицъ присваиваются секретарю Думы прежняго состава съ тѣмъ ограниченіемъ, что ни вновь назначать, ни перемѣщать онъ вышеуказанныхъ служащихъ вовсе не можетъ, увольнять же ихъ въ правѣ лишь по прошенію. Въ случаѣ необходимости секретарь можетъ ихъ временно устранить отъ исполненія служебныхъ обязанностей. Управленіе канцеляріею Думы и завѣдываніе состоящими при Думѣ должностными лицами въ случаѣ роспуска ея возлагается на вышеуказанныхъ основаніяхъ на государственнаго секретаря впредь до избранія предсѣдателя и секретаря новымъ составомъ Думы. (Собр. узак. 1908 г. № 102).

в) Для соображенія общихъ, возникающихъ относительно дѣятельности Государственной Думы, вопросовъ, подъ предсѣдательствомъ ея предсѣдателя состоитъ совѣщаніе, въ составъ коего входятъ товарищи предсѣдателя Думы, а равно секретарь Думы и одинъ изъ его товарищей, постановленіемъ Думы къ тому назначенный. Ст. 12 Учр. Отъ совѣщанія зависитъ также опредѣленіе какъ чиновъ канцеляріи, такъ и прочихъ служащихъ при Государственной Думѣ къ должностямъ V и VI классовъ. Должности ниже VI класса замѣщаются по канцеляріи секретаремъ, а прочія предсѣдателемъ Государственной Думы. (Собр. узак. 1908 г. № 102).

II. Для законнаго состава засѣданій Государственной Думы требуется присутствіе не менѣе одной трети всего числа даннаго состава членовъ Думы. Ст. 7 Учр. Госуд. Д. Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Государственной Думы не состоится по неприбытію положеннаго числа членовъ, подлежащее разсмотрѣнію дѣло, если оно признается внесшимъ его министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ послѣ несостоявшагося засѣданія недѣль. При такомъ слушаніи дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Думы. Ст. 54 Учр.

III. Засѣданія общаго собранія Государственной Думы по общему правилу публичны. Предсѣдателю Государственной Думы предоставляется разрѣшать присутствіе въ этихъ засѣданіяхъ, кромѣ засѣданій закрытыхъ, постороннимъ лицамъ въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ. Правила о допущеніи въ засѣданія Думы постороннихъ лицъ и объ охраненіи въ помѣщеніяхъ Думы должнаго порядка составляются по соглашенію предсѣдателя Государственной Думы съ предсѣдателемъ совѣта министровъ и утверждаются Высочайшею властью. Ст. 63 Учр. Отъ него же зависитъ разрѣшать присутствіе въ упомянутыхъ засѣданіяхъ представителямъ выходящихъ въ свѣтъ изданій повременной печати въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, но не болѣе одного отъ отдѣльнаго изданія. Члены Государственнаго Совѣта, сенаторы и особы дипломатическаго корпуса имѣютъ право присутствовать въ засѣданіяхъ Государственной Думы, кромѣ засѣданій закрытыхъ. Въ случаѣ нарушенія лицами, допущенными въ засѣданіе, правильности его хода, они удаляются изъ засѣданія по распоряженію предсѣдателя Думы. Ст. 43 Учр.

Закрытыя засѣданія общаго собранія Государственной Думы назначаются по постановленію общаго ея собранія или по распоряженію предсѣдателя Думы. По распоряженію послѣдняго закрытыя засѣданія общаго ея собранія назначаются и въ томъ случаѣ, когда министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, предметовъ вѣдомства коихъ касается дѣло, подлежащее разсмотрѣнію Думы, заявитъ, что оно по соображеніямъ государственнаго поярдка не должно подлежать оглашенію. Изъ отчета о закрытомъ засѣданіи общаго собранія Государственной Думы могутъ подлежать оглашенію въ печати тѣ части, опубликованіе которыхъ сочтетъ возможнымъ либо предсѣдатель Думы, если засѣданіе было объявлено закрытымъ по постановленію Думы или по распоряженію ея предсѣдателя, либо министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, если засѣданіе было объявлено закрытымъ вслѣдствіе ихъ о томъ заявленія. Ст. 44 и 45 Учр. Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственной Думы составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ Думы, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ.

IV. Постановленіемъ Государственной Думы по разсмотрѣннымъ ею дѣламъ почитается мнѣніе, принятое въ общемъ ея собраніи большинствомъ голосовъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, производится новое голосованіе. Если и затѣмъ не получится большинства голосовъ, то голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Постановленіе Думы объ отмѣнѣ выборовъ въ Думу, по неправильности ихъ, получаетъ силу въ томъ лишь случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ. Такого же квалифицированнаго большинства двухъ третей голосовъ требуетъ постановленіе Государственной Думы о признаніи сообщенія министра или главноуправляющаго по запросу о незаконномѣрныхъ дѣйствіяхъ неудовлетворительнымъ. Ст. 48 и 60 Учр.

V. Въ Государственную Думу воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы. Ст. 61.

VI. Во всѣхъ собраніяхъ Государственной Думы могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, но участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Думы. Министры и главноуправляющіе должны быть выслушаны въ засѣданіяхъ Думы каждый разъ, когда они о томъ заявятъ. 39 и 40 Учр.

VII. Для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ Государственная Дума можетъ образовывать изъ своей среды отдѣлы и коммиссіи. Число отдѣловъ и коммиссій, ихъ составъ, а также предметы ихъ вѣдомства устанавливаются Государственною Думою. (Ст. 5 и 6 Учр.). Засѣданія отдѣловъ и коммиссій назначаются, открываются и закрываются ихъ предсѣдателями. Въ засѣданія отдѣловъ и коммиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются. 35 и 42 Учр.

VIII. 1) Законопроекты вносятся въ Государственную Думу министрами либо главноуправляющими отдѣльными частями, либо коммиссіями, образованными изъ членовъ Думы, или же поступаютъ въ Думу изъ Государственнаго Совѣта. (Ст. 34 Учр.). Законопроектъ, внесенный въ Государственную Думу министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью, можетъ быть взятъ имъ обратно, доколѣ законопроектъ не одобренъ Думою. Ст. 47.

2) Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Государственной Думы подаютъ письменное заявленіе ея предсѣдателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы. О днѣ слушанія въ Государственной Думѣ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона извѣщаются министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ имъ копіи съ заявленія и относящихся къ нему приложеній, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія. 55 и 56 Учр.

Если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ выработывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ либо главноуправляющимъ отдѣльною частью. (Ст. 57 Учр). Законопроектъ, предначертанный по почину Думы, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ или главноуправляющимъ не иначе, какъ съ согласія на то Думы. (Ст. 47 Учр.) Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, Думою можетъ быть образована для его выработки коммиссія изъ своей среды. 57 Учр.

3) Законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго Совѣта и имъ одобренные, поступаютъ въ Государственную Думу. (Ст. 49 Учр.). Законопроектъ, предначертанный по почину Государственнаго Совѣта и по его одобреніи, поступившій въ Думу, не можетъ быть взятъ обратно министромъ или главноуправляющимъ, внесшимъ такой законопроектъ въ совѣтъ. (Ст. 47 Учр.). Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственная Дума, не отклоняя предначертаннаго по почину Государственнаго Совѣта и имъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго его разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Думы, либо возвращено въ Государственный Совѣтъ, либо передано въ особую коммиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы по выбору Совѣта и Думы, по принадлежности. Въ коммиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой коммиссіи. Изъ коммиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственный Совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Ст. 51 Учр.

4) Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и ею одобренные, передаются въ Государственный Совѣтъ. (49 Учр.). Законопроекты, поступившіе въ Государственную Думу и одобренные какъ ею, такъ и Государственнымъ Совѣтомъ, равно какъ законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго Совѣта и одобренные какъ имъ, такъ и Государственною Думою, представляются Императорскому Величеству предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта. (52 Учр.). Законопроекты, не принятые Государственною Думою или Государственнымъ Совѣтомъ, признаются отклоненными. (Ст. 50 Учр.). Законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго Совѣта или Государственной Думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи. Законопроекты, предначертанные по почину Государственнаго Совѣта или Государственной Думы и отклоненные однимъ изъ сихъ установленій, могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, если послѣдуетъ Высочайшее на то повелѣніе. 53 Учр.

IX. О сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незакономѣрными, члены Думы подаютъ письменное заявленіе предсѣдателю Думы. Если заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на обсужденіе Думы. Принятое большинствомъ членовъ Государственной Думы заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, которые, не далѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія, либо сообщаютъ Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Думу о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Государственная Дума большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благоволеніе. Ст. 60 Учр.

Дополненіе.

ГЛАВА II[2]

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.

§ 1. Общая характеристика.

Въ отличіе отъ Государственной Думы Государственный Совѣтъ характеризуется закономъ какъ «государственное установленіе», въ коемъ обсуждаются законодательныя предположенія. Государственный Совѣтъ въ дѣлахъ, ему предлагаемыхъ, пользуется всею свободою мнѣній. Въ Государственный Совѣтъ воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя или письменныя заявленія и просьбы. (Ст. 5 и 6 Учр.). Государственный Совѣтъ

сносится съ Государственною Думою, кромѣ случаевъ въ законѣ указанныхъ, чрезъ предсѣдателя, а съ другими установленіями и лицами—чрезъ государственнаго секретаря. Ст. 138 Нак.

Отъ Государственнаго Совѣта необходимо отличать Департаменты и Особыя Присутствія въ Государственномъ Совѣтѣ, не имѣющіе никакого отношенія къ обсужденію законодательныхъ предположеній, а вѣдающіе особо указанныя въ законѣ дѣла. См. ст. 1 Учр. Г. С.

§ 2. Составъ Государственнаго Совѣта.

Государственный Совѣтъ образуется изъ членовъ по Высочайшему назначенію и членовъ по выборамъ (ст. 3). Составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію, а также членовъ по выборамъ ежегодно публикуется во всеобщее свѣдѣніе (11). «Общее число членовъ Государственнаго Совѣта, призываемыхъ Высочайшею властью къ присутствованію въ Совѣтѣ изъ среды его членовъ по Высочайшему назначенію, не должно превышать общаго числа членовъ Совѣта по выборамъ». Законъ различаетъ членовъ Государственнаго Совѣта вообще отъ членовъ Государственнаго Совѣта, присутствующихъ въ Совѣтѣ. Составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію можетъ быть пополняемъ изъ числа членовъ какъ не присутствующихъ въ Совѣтѣ, такъ и вновь назначаемыхъ (9).

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ избираются срокомъ на девять лѣтъ, съ тѣмъ, чтобы каждые три года одна треть каждаго разряда членовъ выбывала въ очередномъ порядкѣ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда число членовъ Совѣта даннаго разряда не дѣлится на три, превышающее дѣлимое на три число членовъ выбываетъ въ составѣ послѣдней трети. Взамѣнъ выбывающей къ истеченію трехлѣтняго срока трети членовъ Совѣта по выборамъ, избирается подлежащими установленіями такое же число членовъ Совѣта соотвѣтствующихъ выбывающимъ разрядовъ. Выбывающіе въ очередномъ порядкѣ члены Совѣта могутъ быть вновь избираемы. См. прим. (ст. 18).

Не могутъ быть избираемы въ члены Государственнаго Совѣта: 1) лица, не достигшія сорокалѣтняго возраста; 2) не окончившіе курсъ хотя бы въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или не выдержавшіе соотвѣтствующаго испытанія; 3) иностранные подданные и 4) указанныя въ п. 1 ст. 6 и въ статьяхъ 7 и 8 пол. о выб. въ Госуд. Думу лица, не участвующія въ выборахъ въ Думу (ст. 20).

Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ избираются:

1) Отъ духовенства православной россійской церкви. Святѣйшій Синодъ избираетъ шесть членовъ Государственнаго Совѣта; трое изъ монашествующаго православнаго духовенства и трое изъ бѣлаго православнаго духовенства. Порядокъ избранія опредѣляется самимъ Синодомъ съ Высочайшаго утвержденія (ст. 12 и 13).

2) Отъ губернскихъ земскихъ собраній. Каждое губернское земское собраніе избираетъ по одному члену Государственнаго Совѣта (12 и 14).

Члены эти избираются изъ числа: а) лицъ, владѣющихъ въ губерніи на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, а въ отношеніи горнозаводскихъ дачъ также и на поссессіонномъ правѣ, не менѣе трехъ лѣтъ, про-

странствомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, въ три раза превышающимъ количество земли, дающее право на непосредственное участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, и б) лицъ, владѣющихъ въ губерніи, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, а въ отношеніи горнозаводскихъ дачъ также и на поссессіонномъ правѣ, не менѣе того же трехлѣтняго срока, пространствомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, дающимъ право на непосредственное участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, если лица сіи послужили не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ, въ должности губернскаго или уѣзднаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской или уѣздной земской управы, городского головы или почетнаго по выборамъ мирового судьи. С.-Петербургскому, Московскому и Херсонскому Губернскимъ Земскимъ Собраніямъ предоставляется выбирать по одному члену Государственнаго Совѣта не только изъ числа указанныхъ землевладѣльцевъ, но также изъ лицъ, владѣющихъ въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе трехъ лѣтъ, недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ, для взиманія земскаго сбора, не ниже сорока пяти тысячъ рублей, или же оцѣненнымъ, на томъ же основаніи, не ниже пятнадцати тысячъ рублей, если владѣлецъ имущества прослужилъ не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ перечисленныхъ выше должностяхъ [1]).—Списки лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ члены Государственнаго Совѣта, составляются уѣздными земскими управами. Списки эти по губерніямъ С.-Петербургской, Московской и Херсонской дополняются свѣдѣніями о вышеупомянутыхъ лицахъ, на основаніи сообщеній городскихъ управъ городовъ С.-Петербурга, Москвы и Одессы. Составленные такимъ образомъ списки сообщаются уѣздными управами губернатору, по распоряже-

---

[1]) Въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также въ области войска Донского образуются, въ губернскихъ и областномъ городахъ, подъ предсѣдательствомъ губернскаго, а въ области войска Донского областного предводителя дворянства, съѣзды лицъ, имѣющихъ въ сихъ губерніяхъ и области, по количеству состоящей во владѣніи ихъ земли, право непосредственнаго участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если при томъ они владѣютъ тою землею не менѣе трехъ лѣтъ и если они не принадлежатъ къ числу лицъ, которыя не допускаются къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. Каждый изъ сихъ съѣздовъ выбираетъ по одному члену Государственнаго Совѣта. Въ губерніяхъ Царства Польскаго образуются, въ губернскихъ городахъ, подъ предсѣдательствомъ особыхъ лицъ, назначенныхъ къ тому Высочайшею властью, съѣзды лицъ, имѣющихъ въ сихъ губерніяхъ, по количеству состоящей во владѣніи ихъ земли, право непосредственнаго участія въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если они владѣютъ тою землею не менѣе трехъ лѣтъ и если они не принадлежатъ къ числу лицъ, которыя не допускаются къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. Каждый губернскій съѣздъ избираетъ по шести выборщиковъ изъ числа лицъ, владѣющихъ въ губерніи, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, не менѣе указаннаго трехлѣтняго срока, пространствомъ обложенной государственнымъ налогомъ или мѣстными сборами земли, въ три раза превышающимъ количество земли, дающее право непосредственнаго участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Общій въ городѣ Варшавѣ съѣздъ этихъ выборщиковъ, подъ предсѣдательствомъ особаго лица, назначеннаго къ тому Высочайшею властью, выбираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

нію котораго публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ не позднѣе какъ за двѣ недѣли до выборовъ. Въ теченіе недѣли со дня опубликованія списковъ могутъ быть подаваемы жалобы на ихъ неправильность и неполноту въ губернскую коммиссію по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу. Постановленія губернской коммиссіи почитаются окончательными и обжалованію не подлежатъ. При исчисленіи срока владѣній недвижимыми имуществами, дающаго право быть избраннымъ въ члены Государственнаго Совѣта, принимается въ разсчетъ и срокъ владѣнія этимъ имуществомъ наслѣдодателя въ восходящей линіи. Члены Государственнаго Совѣта избираются срокомъ на три года. Виновные въ преступныхъ дѣяніяхъ, совершенныхъ при производствѣ выборовъ, подвергаются преслѣдованію и наказанію на основаніи указа 8 марта 1906 года (Собр. узак., 353). См. выше главу II[1], § 6, II.

3) Отъ дворянскихъ обществъ. Дворянскія общества въ губерніяхъ и областяхъ, въ которыхъ производятся дворянскіе выборы, избираютъ изъ своей среды, каждое, по два выборщика. Съѣздъ сихъ выборщиковъ собирается въ С.-Петербургѣ и выбираетъ изъ своей среды восемнадцать членовъ Государственнаго Совѣта (12 и 16).

4) Отъ академіи наукъ и россійскихъ университетовъ. Академія наукъ и каждый изъ университетовъ избираютъ по три выборщика: академія въ полномъ академическомъ собраніи избираетъ ихъ изъ числа ординарныхъ академиковъ, а совѣтъ каждаго университета—изъ числа ординарныхъ его профессоровъ. Съѣздъ сихъ выборщиковъ собирается въ С.-Петербургѣ и выбираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта.

5) Отъ промышленности и торговли: а) Совѣтъ торговли и мануфактуръ избираетъ 4-хъ выборщиковъ, въ томъ числѣ двухъ отъ торговли и двухъ отъ промышленности; б) Московское отдѣленіе сего совѣта, а также Иваново-Вознесенскій, Костромской и Лодзинскій комитеты торговли и мануфактуръ—по 2 выборщика отъ промышленности; в) прочіе комитеты торговли и мануфактуръ по одному выборщику отъ промышленности; г) Биржевые комитеты: С.-Петербургскій и Московскій (общихъ биржъ)—по четыре выборщика, въ томъ числѣ по два отъ промышленности и по два отъ торговли; д) Варшавскій, Одесскій, Кіевскій, Нижегородскій, Рижскій, Ростовскій на Дону, Харьковскій (общей биржи), Самарскій, Саратовскій, Лодзинскій, Либавскій, Бакинскій, Екатеринбургскій, Пермскій, Томскій и Омскій—по два выборщика, въ томъ числѣ по одному отъ промышленности и по одному отъ торговли; е) Комитетъ Харьковской Каменноугольной биржи—одного выборщика отъ промышленности; ж) всѣ же прочіе биржевые комитеты, а также купеческія управы—по одному выборщику отъ торговли. Съѣздъ выборщиковъ собирается въ С.-Петербургѣ и избираетъ изъ своей среды 12 членовъ Государственнаго Совѣта, въ томъ числѣ 6 отъ промышленности и 6 отъ торговли (ст. 12 и 17).

§ 3. Производство выборовъ въ члены Государственнаго Совѣта съѣздами выборщиковъ.

Избраніе членовъ Государственнаго Совѣта производится подлежащими съѣздами подъ предсѣдательствомъ выбранныхъ ими изъ своей среды лицъ (ст. 19). Выборы производятся закрытою подачею голосовъ посредствомъ баллотировки шарами или посредствомъ записокъ.

Избранными считаются получившіе болѣе половины голосовъ избирателей въ порядкѣ большинства голосовъ; въ случаѣ же ихъ равенства—избраніе опредѣляется по жребію.

Если число получившихъ болѣе половины голосовъ не достигнетъ подлежащаго избранію числа выборщиковъ или членовъ Государственнаго Совѣта, то на слѣдующій день производятся дополнительные выборы недостающаго числа выборщиковъ или членовъ Совѣта.

Въ случаѣ безуспѣшности этихъ дополнительныхъ выборовъ, на третій день производятся окончательные выборы недостающаго числа выборщиковъ или членовъ Совѣта, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ (ст. 21).

§ 4. Обжалованіе выборовъ.

Разъясненіе сомнѣній по примѣненію постановленій учрежденія Государственнаго Совѣта относительно выборовъ въ члены Государственнаго Совѣта принадлежитъ Правительствующему Сенату, при чемъ дѣла эти разрѣшаются въ первомъ его департаментѣ порядкомъ, указаннымъ въ ст. 21 пол. о выб. въ Госуд. Думу (25) [1]). Жалобы на неправильность производства выборовъ въ члены Государственнаго Совѣта приносятся на имя Совѣта. Жалобы эти подаются въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго избирательнаго собранія или съѣзда его предсѣдателю и препровождаются имъ, съ его объясненіями, въ Совѣтъ въ недѣльный срокъ со дня полученія жалобы (ст. 21).

Новые выборы производятся подлежащими установленіями въ случаѣ отмѣны Государственнымъ Совѣтомъ всего выборнаго производства (ст. 23). Постановленіе Совѣта объ отмѣнѣ выборовъ въ члены Совѣта, по неправильности этихъ выборовъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Совѣта (ст. 46 Учр. Госуд. Сов.). Въ случаѣ же отмѣны выборовъ по отношенію къ отдѣльнымъ членамъ Совѣта на мѣсто ихъ вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ, тѣ изъ слѣдующихъ за ними лицъ, которыя получили при выборахъ большинство голосовъ. Если такихъ лицъ не окажется, то производятся подлежащимъ избирательнымъ собраніемъ или съѣздомъ новые выборы (23). Въ случаѣ выбытія изъ состава Государственнаго Совѣта члена по выборамъ, если до окончанія срока, на который онъ былъ избранъ въ Совѣтъ, остается болѣе года, выбывшаго члена на остающійся его срокъ полномочій замѣняетъ въ порядкѣ старшинства избирательныхъ балловъ, слѣдующее за нимъ лицо, получившее при выборахъ большинство голосовъ. Если такого лица не окажется, то производятся подлежащимъ избирательнымъ собраніемъ или съѣздомъ новые выборы (24).

---

[1]) Т.-е. по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора, большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ, въ случаѣ же равенства голосовъ—по мнѣнію, принятому сенаторомъ, исполняющимъ обязанности первоприсутствующаго.

§ 5. Юридическое положеніе членовъ Государственнаго Совѣта.

а) Члены Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ (9). Напротивъ того, полномочія членовъ по выборамъ могутъ быть прекращены и до срока указомъ монарха, коимъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта (10).

б) Членамъ Государственнаго Совѣта по выборамъ, въ теченіе его сессіи, производится суточное изъ казны довольствіе въ размѣрѣ двадцати пяти рублей въ день каждому (28). Это суточное довольствіе члены Государственнаго Совѣта получаютъ въ теченіе сессіи со дня прибытія ихъ къ исполненію своихъ обязанностей. Оно выдается въ теченіе сессіи по окончаніи каждаго мѣсяца, а по окончаніи сессіи—при ея закрытіи (ст. 8 и 9 Нак.) Со времени отказа члена Государственнаго Совѣта отъ своего званія, сложенія сего званія или выбытія его изъ состава Совѣта суточное довольствіе ему не производится (ст. 11 Нак.). Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ, если занимаютъ другія должности, коимъ присвоено содержаніе, получаютъ его лишь въ случаѣ отказа отъ суточнаго довольствія (ст. 28 Учр. Госуд. Сов.). Сверхъ суточнаго довольствія означеннымъ членамъ Совѣта возмѣщаются изъ казны, разъ въ годъ, путевыя издержки по разсчету пяти копѣекъ на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно. Возмѣщеніе путевыхъ издержекъ членовъ Государственнаго Совѣта на пріѣздъ въ С.-Петербургъ производится въ началѣ сессіи, а на обратный путь—при ея закрытіи (ст. 10 Нак.).

в) Члены Госуд. Сов. по выборамъ, въ отношеніи лишенія и ограниченія личной ихъ свободы и временнаго устраненія отъ участія въ собраніяхъ Совѣта, равно какъ условій и порядка отказа отъ званія члена Совѣта, сложенія сего званія и выбытія изъ состава Совѣта, подчиняются соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ Госуд. Думы (27). См. выше гл. II[1], § 8.

Сообщенія подлежащихъ установленій объ обстоятельствахъ, служащихъ по закону основаніями для лишенія члена Государственнаго Совѣта личной свободы, временнаго устраненія его отъ участія въ собраніяхъ Совѣта или выбытія изъ состава Совѣта, а также заявленія членовъ Совѣта объ обстоятельствахъ, влекущихъ за собою по закону выбытіе изъ состава Совѣта, поступаютъ къ предсѣдателю Совѣта. Предсѣдатель, удостовѣрившись, что сообщеніе или заявленіе касается указанныхъ выше обстоятельствъ, передаетъ его въ коммиссію личнаго состава и внутренняго распорядка для доклада ея заключенія Государственному Совѣту (ст. 22 Нак.). Докладъ коммиссіи долженъ быть представленъ въ теченіе недѣли, если не встрѣчается надобности въ собраніи свѣдѣній, не находящихся въ распоряженіи Государственнаго Совѣта (ст. 23. Нак.). Государственный Совѣтъ, въ общемъ собраніи, разрѣшаетъ дѣла, возникшія по указаннымъ сообщеніямъ или заявленіямъ, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ Наказомъ для разсмотрѣнія дѣлъ о правильности выборовъ. Ст. 24 Нак. О членахъ Государственнаго Совѣта по выборамъ, отказавшихся отъ его званія или признанныхъ сложившими съ себя это званіе, либо выбывшими изъ состава Совѣта Госу-

дарственный секретарь сообщаетъ предсѣдателю Совѣта министровъ для соотвѣтственнаго распоряженія. Ст. 25. Наказа.

г) Государственный Совѣтъ въ дѣлахъ, ему предлагаемыхъ, пользуется всею свободою мнѣній (ст. 5 У. Г. С.). Члены Государственнаго Совѣта по выборамъ не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями и, въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Совѣта, подчиняются соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ Государственной Думы (26).

д) При вступленіи въ Государственный Совѣтъ члены его подписываютъ присягу, коею обѣщаютъ передъ Всемогущимъ Богомъ исполнять возложенныя на нихъ обязанности по крайнему разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Самодержцу Всероссійскому и памятуя лишь о благѣ и пользѣ Россіи (ст. 4 и прил.).

е) Члены Государственнаго Совѣта обязаны присутствовать въ засѣданіяхъ Совѣта [1]). Если членъ Государственнаго Совѣта лишенъ возможности прибыть въ засѣданіе Совѣта, то долженъ увѣдомить предсѣдателя или государственнаго секретаря о причинахъ своего отсутствія. Неприбытіе въ засѣданіе допускается лишь по уважительнымъ причинамъ (ст. 4 и 5 Нак.). Члены, не посѣщавшіе засѣданій безъ уважительной причины болѣе мѣсяца, перестаютъ получать суточное довольствіе (ст. 7 Нак.) Члены Государственнаго Совѣта не могутъ отлучаться безъ отпуска. Члены Совѣта по выборамъ могутъ отлучаться на срокъ не свыше 14 дней съ вѣдома предсѣдателя; отпуски на болѣе продолжительное время разрѣшаются постановленіями Совѣта (ст. 6 Нак.). Членамъ Государственнаго Совѣта по выборамъ, находящимся въ отпускѣ болѣе одного мѣсяца въ теченіе сессіи, причитающееся имъ сверхъ мѣсяца суточное довольствіе не производится. Однако, въ случаяхъ засвидѣтельствованной болѣзни члены Совѣта получаютъ суточное довольствіе въ теченіе четырехъ мѣсяцевъ (ст. 7 Нак.).

ж) Каждому члену Государственнаго Совѣта предоставляется получить изъ государственной канцеляріи свидѣтельство, удостовѣряющее его званіе (ст. 12 Нак.).

§ 6. Компетенція Государственнаго Совѣта.

1) Главный принципъ, которымъ опредѣляется компетенція Государственнаго Совѣта, заключается въ ст. 7 и 86 Осн. зак., согласно которымъ Го-

[1]) Виновный въ недопущеніи угрозами, насиліемъ надъ личностью или злоупотребленіемъ властью члена Государственнаго Совѣта или Государственной Думы къ исполненію обязанностей сего звания наказывается лишеніемъ всѣхъ особенныхъ, личныхъ и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ и отдачею въ исправительныя арестантскія отдѣленія на срокъ отъ 4 до 5 лѣтъ. Тому же наказанію, на срокъ отъ 5—6 лѣтъ, подвергается виновный въ воспрепятствованіи занятіямъ Государственнаго Совѣта или Государственной Думы угрозою, насиліемъ надъ личностью или поврежденіемъ помѣщенія сихъ установленій, а также искусственнымъ зараженіемъ въ семъ помѣщеніи воздуха. Если же послѣднее дѣяніе учинено нѣсколькими вооруженными лицами, то виновные наказываются лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія и ссылкою въ каторжныя работы на срокъ отъ 8—10 лѣтъ. См. ст. 8 и 9 Высоч. Ук. 8 марта 1906 г., Собр. узак. № 54.

сударь осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта. Въ этомъ отношеніи компетенція Государственнаго Совѣта распространяется на всѣ области государственной дѣятельности, юстиціи, благосостоянія, финансовъ. Государственному Совѣту принадлежитъ не только одобреніе или неодобреніе законовъ, предложенныхъ Госуд. Думою или монархомъ; ему принадлежитъ также инициатива изданія закона, которою прежній Государственный Совѣтъ не пользовался: согласно ст. 13 Учр. Госуд. Сов. и 107 Зак. Основн. Государственный Совѣтъ можетъ возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ основныхъ государственныхъ законовъ.

2) Проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ разсматривается Государственнымъ Совѣтомъ въ общемъ, въ учрежденіи его установленномъ, порядкѣ обсужденія подлежащихъ вѣдѣнію совѣта законодательныхъ дѣлъ съ соблюденіемъ спеціально для бюджета установленныхъ правилъ (ст. 2 прав. о поряд. разсмотр. росписи, ст. 53 Учр. Госуд. Сов.). См. ниже § 7, п. 15.

3) Государственный Совѣтъ провѣряетъ полномочія своихъ членовъ по выборамъ. Ст. 102 Основн. Зак. Предварительная провѣрка полномочій вновь избранныхъ членовъ Государственнаго Совѣта возлагается на коммиссію по дѣламъ личнаго состава и внутренняго распорядка. Ст. 13 Нак. Въ эту коммиссію поступаютъ сообщенія объ избранныхъ членахъ Государственнаго Совѣта и представленныя въ Совѣтъ выборныя производства тѣхъ установленій, коими избираются члены Государственнаго Совѣта, а равно жалобы на неправильность производства выборовъ и объясненія по нимъ предсѣдателей подлежащихъ избирательныхъ собраній и съѣздовъ. Ст. 14 Нак. Сомнѣнія относительно правильности выборнаго производства могутъ быть заявляемы членами Государственнаго Совѣта не позже семи дней со дня объявленія въ Совѣтѣ объ избранномъ лицѣ. Такія заявленія сообщаются предсѣдателю Совѣта или коммиссіи письменно, съ указаніемъ основаній возбуждаемыхъ сомнѣній. Ст. 15 Нак. Члену Государственнаго Совѣта, правильность выбора коего обжалована или вызвала сомнѣнія, предоставляется давать, при разсмотрѣніи дѣла въ коммиссіи, всѣ необходимыя, по его мнѣнію, разъясненія, безъ участія въ ея рѣшеніяхъ, хотя бы онъ и состоялъ членомъ коммиссіи. Равнымъ образомъ, въ засѣданіяхъ могутъ присутствовать для разъясненій тѣ члены Государственнаго Совѣта, коими сдѣланы упомянутыя въ ст. 15 заявленія. Для сего означенные члены Совѣта извѣщаются о засѣданіи коммиссіи. Заинтересованный членъ также извѣщается о засѣданіи коммиссіи и ему дается возможность ознакомиться съ относящимися до его дѣла документами. Ст. 17 Нак. Заключеніе коммиссіи вмѣстѣ съ предъявленными ей разъясненіями докладываются общему собранію Государственнаго Совѣта отдѣльно по каждому выборному производству, по которому принесена жалоба или возбуждено сомнѣніе. Ст. 18 Нак. Коммиссія можетъ, не ожидая окончанія провѣрки ею выборовъ, обжалованныхъ или вызвавшихъ сомнѣнія, представить общему собранію Государственнаго Совѣта докладъ о тѣхъ членахъ Совѣта, относительно правильности выбора коихъ нѣтъ жалобъ или заявленій и не встрѣтилось сомнѣній въ средѣ коммиссіи. Ст. 16 Нак.

При рѣшеніи общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта дѣлъ о правильности выборовъ въ голосованіи не участвуетъ тотъ членъ Совѣта, избра-

ніе коего составляетъ предметъ сужденій Совѣта. Голосованіе по такимъ выборнымъ производствамъ, по коимъ принесены жалобы или заявлены сомнѣнія, производится посредствомъ подачи записокъ. Ст. 19 Нак. Члены Государственнаго Совѣта, выборы коихъ постановленіемъ Совѣта отмѣнены, считаются выбывшими изъ его состава. О послѣдовавшей отмѣнѣ Государственнымъ Совѣтомъ выборовъ государственный секретарь сообщаетъ предсѣдателю совѣта министровъ для соотвѣтствующихъ распоряженій [1]). Ст. 21 Нак. Члены Государственнаго Совѣта, дѣла о выборѣ коихъ разсматриваются коммиссіею или Государственнымъ Совѣтомъ, пользуются всѣми правами члена Совѣта, пока не состоится постановленіе Совѣта объ отмѣнѣ ихъ выборовъ. Ст. 20 Нак.

4) Подробности своего внутренняго распорядка Государственный Совѣтъ опредѣляетъ посредствомъ издаваемаго имъ Наказа (60 ст. Учр. Г. С.). Государственный Совѣтъ приступаетъ къ обсужденію вопроса объ измѣненіи или дополненіи своего Наказа не иначе, какъ по заявленію, подписанному не менѣе, чѣмъ тридцатью членами Совѣта. Ст. 116 Нак.

5) Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ имъ дѣлъ. Но министры и главноуправляющіе имѣютъ право отказаться отъ сообщенія Совѣту разъясненій по такимъ предметамъ, кои по соображеніямъ государственнаго порядка не подлежатъ оглашенію (ст. 36). Разъясненія сообщаются министрами и главноуправляющими какъ лично, такъ и черезъ ихъ товарищей или начальниковъ отдѣльныхъ частей центральнаго управленія. Свѣдѣнія же по спеціальнымъ предметамъ могутъ быть предъявлены ими при содѣйствіи другихъ должностныхъ лицъ, завѣдывающихъ дѣлами по означеннымъ предметамъ (37).

6) Государственный Совѣтъ можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незаконом'рными (ст. 44). Не далѣе одного мѣсяца со дня передачи запроса министръ либо сообщаетъ Государственному Совѣту надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаетъ Совѣтъ о причинахъ, по коимъ онъ лишенъ возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія (58). Если Государственный Совѣтъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго, то предсѣдатель Государственнаго Совѣта представляетъ дѣло на Высочайшее благоволеніе (58).

---

[1]) Т.-е. для распоряженія о производствѣ новыхъ выборовъ или о приглашеніи тѣхъ изъ слѣдующихъ за выбывшими лицъ, которыя получили при выборахъ большинство голосовъ. Ст. 23 Учр.

§ 7. Порядокъ производства дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

1. Предсѣдатель и вице-предсѣдатель.—2. Продолжительность ежегодныхъ занятій.—3. Законность состава засѣданій.—4. Публичныя и тайныя засѣданія.—5. Постановленія Государственнаго Совѣта.—6. Положеніе министровъ въ Государств. Совѣтѣ.—7. Коммиссіи.—8. Инициатива членовъ.—9. Запросы.—10. Порядокъ дебатовъ.—11. Подготовительныя къ засѣданію дѣйствія и опредѣленіе его программы.—12. Порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ и предложеній.—13. Переходъ къ очереднымъ дѣламъ.—14. Внесеніе поправокъ.—15. Порядокъ разсмотрѣнія бюджета.—16. Протоколъ засѣданія Государственнаго Совѣта.

1) Предсѣдатель и вице-предсѣдатель Государственнаго Совѣта назначается ежегодно Высочайшею властью изъ числа членовъ Совѣта по Высочайшему назначенію. Вице-предсѣдатель Совѣта, въ случаѣ отсутствія предсѣдателя, исполняетъ обязанности послѣдняго, въ остальное же время участвуетъ въ собраніяхъ Совѣта на правахъ его члена (ст. 3 Учр. Г. С.). Въ каждомъ засѣданіи Государственнаго Совѣта предсѣдатель можетъ передать свои обязанности вице-предсѣдателю на все засѣданіе или на опредѣленное дѣло. Въ случаяхъ, когда предсѣдатель пожелаетъ принять участіе въ сужденіяхъ по дѣлу въ засѣданіи Государственнаго Совѣта, въ предсѣдательствованіе вступаетъ вице-предсѣдатель (ст. 2 и 3 Наказа). Предсѣдатель Государственнаго Совѣта ежегодно повергаетъ на Высочайшее воззрѣніе всеподданнѣйшій отчетъ о дѣятельности Совѣта за каждую отдѣльную сессію (ст. 7). Засѣданія Государственнаго Совѣта назначаются, открываются и закрываются его предсѣдателемъ (ст. 33 Учр. Г. Сов.) въ дни, заранѣе опредѣляемые Совѣтомъ въ началѣ каждой сессіи. Въ случаѣ надобности, по постановленію Совѣта, засѣданіе его можетъ быть назначено и на какой-либо иной день. Обыкновенныя засѣданія отмѣняются по распоряженію предсѣдателя. Чрезвычайныя засѣданія Государственнаго Совѣта назначаются предсѣдателемъ Совѣта, по его усмотрѣнію или по письменному заявленію не менѣе, чѣмъ тридцати членовъ Совѣта. Ст. 57 Нак. Назначеніе часа для начала каждаго засѣданія Государственнаго Совѣта зависитъ отъ предсѣдателя (ст. 58 Нак.).

Предсѣдателю Государственнаго Совѣта принадлежитъ поддержаніе порядка въ засѣданіяхъ Совѣта, руководство преніями и голосованіями и представительство Государственнаго Совѣта. Ст. 1 Нак. Предсѣдателю предоставляется привлекать говорящее лицо къ порядку. Если послѣ призыва къ порядку говорящій снова нарушитъ его, то можетъ быть лишенъ предсѣдателемъ слова по обсуждаемому дѣлу въ текущемъ засѣданіи. Ст. 79. Говорящій можетъ быть лишенъ слова въ текущемъ засѣданіи по обсуждаемому дѣлу также постановленіемъ Совѣта по заявленію, поддержанному не менѣе чѣмъ десятью членами Государственнаго Совѣта. Пренія по такимъ заявленіямъ не допускаются, а голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ. Ст. 80 Нак. Но подвергнутъ срочному устраненію отъ участія въ собраніяхъ, на время не свыше одного мѣсяца, въ случаяхъ существеннаго нарушенія порядка, членъ Государственнаго Совѣта можетъ быть по предложенію предсѣдателя, или по заявленію кого-либо изъ членовъ, поддержанному не менѣе, чѣмъ десятью членами не иначе, какъ постановленіемъ Совѣта. Предварительно по-

становленія объ этомъ, совершившему означенное правонарушеніе члену Совѣта предоставляется представить свои объясненія по поводу нарушенія. Пренія по такимъ дѣламъ не допускаются, а голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ. Ст. 81 Нак.

О руководствѣ преніями и голосованіемъ см. ниже.

2) Продолжительность ежегодныхъ занятій Государственнаго Совѣта и сроки перерыва въ теченіе года опредѣляются указами Государя (ст. 30).

3) Законность состава засѣданій Государственнаго Совѣта обусловливается присутствіемъ не менѣе одной трети общаго числа даннаго состава членовъ Совѣта, безъ различія членовъ по Высочайшему назначенію либо по выборамъ (ст. 31). Въ случаяхъ, когда у предсѣдателя возникнетъ сомнѣніе относительно законности состава засѣданія, или по сему предмету послѣдуетъ заявленіе кого-либо изъ членовъ Совѣта, производится подсчетъ присутствующихъ членовъ. 62 Нак. Въ томъ случаѣ, когда засѣданіе Государственнаго Совѣта не состоится по неприбытію положеннаго числа его членовъ, подлежавшее разсмотрѣнію дѣло, если оно признается внесшимъ его министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ, послѣ несостоявшагося засѣданія, недѣль. При такомъ слушаніи дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Совѣта (52).

4) Въ Государственный Совѣтъ воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы (ст. 6).

I. Но засѣданія общаго собранія Государственнаго Совѣта по общему правилу публичны. а) Предсѣдателю Государственнаго Совѣта предоставляется разрѣшать присутствіе въ засѣданіяхъ общаго его собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, посторонпимъ лицамъ въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ (ст. 39). Правила о допущеніи въ засѣданія Государственнаго Совѣта посторонпихъ лицъ и объ охраненіи въ помѣщеніяхъ Совѣта должнаго порядка составляются по соглашенію предсѣдателя Государственнаго Совѣта съ предсѣдателемъ совѣта министровъ и утверждаются Высочайшею властью (ст. 61). Въ засѣданіяхъ общаго собранія Государственнаго Совѣта, кромѣ засѣданій закрытыхъ, имѣютъ право присутствовать члены Государственной Думы, сенаторы и особы дипломатическаго корпуса. Ст. 39 Учр. Г. С. Рукоплесканія и другія шумныя выраженія одобренія или порицанія въ засѣданіяхъ Государственнаго Совѣта не допускаются. Воспрещается также прерывать говорящихъ лицъ или инымъ способомъ нарушать въ засѣданіяхъ порядокъ занятій. Ст. 77 Нак. Въ случаѣ нарушенія лицами, допущенными въ засѣданіе, правильности его хода, они удаляются изъ засѣданія по распоряженію предсѣдателя Совѣта (ст. 39). б) Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственнаго Совѣта составляются присяжными стенографами и, по одобреніи предсѣдателемъ Совѣта, допускаются къ оглашенію въ печати кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ (ст. 41). Каждому лицу, принимавшему участіе въ засѣданіи, по коему составленъ стенографическій отчетъ, посылается та часть отчета, въ которой изложены его сужденія. Замѣчанія о несоотвѣтствіи записи сказанному должны быть доставлены въ государственную канцелярію не позже часа пополудни слѣдующаго за разсылкою отчета дня. Затѣмъ, изготовленный государственною канцеляріею отчетъ представляется предсѣдателю. Сомнѣнія по поводу сдѣланныхъ членами Государственнаго Совѣта замѣчаній разрѣшаются предсѣдателемъ. Одобренный предсѣдателемъ отчетъ

скрѣпляется государственнымъ секретаремъ. Отчеты, за исключеніемъ неподлежащихъ оглашенію въ печати, разсылаются, въ печатныхъ экземплярахъ, членамъ Государственнаго Совѣта, въ канцелярію Государственной Думы, предсѣдателю совѣта министровъ, министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями. Ст. 129, 130 Нак. Отъ предсѣдателя Совѣта зависитъ разрѣшать присутствовать въ засѣданіяхъ общаго его собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, представителямъ выходящихъ въ свѣтъ изданій повременной печати въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, но не болѣе одного отъ отдѣльнаго изданія (ст. 39).

II. Закрытыя засѣданія общаго собранія Государственнаго Совѣта назначаются по постановленію общаго его собранія или по распоряженію предсѣдателя Совѣта (ст. 40 Учр. Г. С.). Засѣданіе Государственнаго Совѣта можетъ быть объявлено закрытымъ для разсмотрѣнія всего дѣла или части онаго. Ст. 59 Нак. Государственный Совѣтъ приступаетъ къ обсужденію заявленія членовъ объ объявленіи засѣданія закрытымъ, если оно поддержано не менѣе, чѣмъ десятью членами. Обсужденіе означеннаго заявленія происходитъ не публично и ограничивается одною рѣчью за и одною противъ него. Ст. 60 Нак. По распоряженію предсѣдателя Совѣта закрытыя засѣданія общаго его собранія назначаются и въ томъ случаѣ, когда министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, предметовъ вѣдомства коихъ касается дѣло, подлежащее разсмотрѣнію Совѣта, заявитъ, что оно, по соображеніямъ государственнаго порядка, не должно подлежать оглашенію (ст. 40). Въ закрытыхъ засѣданіяхъ Государственнаго Совѣта изъ состава государственной канцеляріи, присутствуютъ государственный секретарь и его товарищъ, а также другіе чины канцеляріи, по распоряженію государственнаго секретаря. Ст. 61 Нак. Изъ отчета о закрытомъ засѣданіи общаго собранія Государственнаго Совѣта могутъ подлежать оглашенію въ печати лишь тѣ части, опубликованіе которыхъ сочтетъ возможнымъ либо предсѣдатель Совѣта, если засѣданіе было объявлено закрытымъ по постановленію Совѣта или по распоряженію его предсѣдателя, либо министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, если засѣданіе было объявлено закрытымъ вслѣдствіе ихъ о томъ заявленія (42 ст.).

5) Постановленіемъ Государственнаго Совѣта по разсмотрѣннымъ имъ дѣламъ почитается мнѣніе, принятое въ общемъ его собраніи большинствомъ голосовъ. Ст. 46 Учр. Г. С. Поэтому каждый вопросъ, подлежащій разрѣшенію Государственнаго Совѣта, ставится предсѣдателемъ на голосованіе. Ст. 117 Нак. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, производится новое голосованіе. Если и затѣмъ не получится большинства голосовъ, то голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ (46). Постановленіе объ отмѣнѣ выборовъ въ члены Совѣта, по неправильности этихъ выборовъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Совѣта (46). Такого же квалифицированнаго большинства двухъ третей голосовъ требуетъ для дальнѣйшаго движенія постановленіе Государственнаго Совѣта о признаніи сообщенія министра или главноуправляющаго по запросу о незаконномѣрныхъ дѣйствіяхъ неудовлетворительнымъ (ст. 59).

Въ Государственномъ Совѣтѣ принято двоякаго рода голосованіе: устное и посредствомъ записокъ. Первое въ свою очередь раздѣляется на простое и поименное. Поименное голосованіе состоитъ въ прочтеніи списка всѣхъ присутствующихъ въ засѣданіи членовъ Государственнаго Совѣта, причемъ каждый, послѣ произнесенія его имени, даетъ свой отвѣтъ съ мѣста. Ст. 126 Нак. При производствѣ простого голосованія, которое является обычнымъ,

предсѣдатель предлагаетъ подающимъ голосъ за отрицательное рѣшеніе поставленнаго вопроса встать. Предсѣдатель можетъ произвести повѣрку такого голосованія, предлагая встать высказывающимся за утвердительное рѣшеніе поставленнаго вопроса. Если обратная повѣрка не дастъ достаточно опредѣленныхъ указаній относительно раздѣленія голосовъ, а также въ случаяхъ, когда предсѣдатель не признаетъ возможнымъ примѣнить способъ простого голосованія, голосованіе производится посредствомъ подачи записокъ съ означеніемъ на нихъ «да» или «нѣтъ». Записки эти, въ присутствіи нѣсколькихъ членовъ Государственнаго Совѣта, подсчитываются чинами государственной канцеляріи, подъ наблюденіемъ государственнаго секретаря. Членамъ Государственнаго Совѣта предоставляется однако до приступа къ голосованію заявить предсѣдателю о производствѣ поименнаго по разсматриваемому вопросу голосованія. Если такое заявленіе поддержано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами Совѣта, то оно предлагается на разрѣшеніе Совѣта безъ преній. Результатъ каждаго голосованія объявляется въ засѣданіи предсѣдателемъ или, по его распоряженію, государственнымъ секретаремъ. Ст. 123—127 Нак. Подлежащій голосованію вопросъ ставится предсѣдателемъ такимъ образомъ, чтобы отвѣтъ на него при всякомъ способѣ голосованія заключался въ простомъ «да» или «нѣтъ». По поводу поставленнаго на голосованіе вопроса можетъ быть сдѣлано заявленіе о раздѣленіи его на нѣсколько отдѣльныхъ вопросовъ. Такое заявленіе разрѣшается Совѣтомъ, но пренія по нему ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Поставленный вопросъ провозглашается предсѣдателемъ непосредственно передъ голосованіемъ. Ст. 118—120 Нак.

При голосованіи записками въ протоколѣ отмѣчается лишь число лицъ, подавшихъ голосъ за и противъ предложенія; при поименномъ же голосованіи приводятся имена лицъ, высказавшихся за и противъ предложенія. Ст. 134 Нак.

Въ голосованіи должно участвовать не меньшее число членовъ Государственнаго Совѣта, чѣмъ сколько требуется для законнаго состава засѣданія. Въ голосованіи участвуютъ притомъ только присутствующіе въ засѣданіи члены и подача голоса однимъ членомъ Совѣта за другого, по его уполномочію, не допускается. Ст. 121, 122 Нак.

6) Въ собраніяхъ Государственнаго Совѣта могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, но участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Совѣта (35). Министры и главноуправляющіе должны быть выслушаны въ собраніи Государственнаго Совѣта каждый разъ, когда они о томъ заявятъ (ст. 36).

7) Отъ Государственнаго Совѣта зависитъ предначертанные по его почину или же переданные изъ Государственной Думы и ею одобренные законопроекты обращать для предварительнаго соображенія, въ особыя, образуемыя для сего совѣтомъ изъ своей среды коммиссіи (32). Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія законопроекта, иниціатива котораго исходитъ отъ членовъ Государственнаго Совѣта и этимъ послѣднимъ одобрена, Государственнымъ Совѣтомъ можетъ быть образована для его выработки коммиссія изъ своей среды (56). Въ составѣ Государственнаго Совѣта учреждаются постоянныя и временныя коммиссіи. Постоянныя коммиссіи образуются для опредѣленнаго рода дѣлъ въ составѣ членовъ избираемыхъ на всю сессію Государственнаго Совѣта, а временныя—для опредѣленнаго дѣла до окончанія въ Государственномъ Совѣтѣ разсмотрѣнія сего дѣла. Ст. 26 Нак. Постоянныхъ коммиссій учреждается три: 1) личнаго состава и внутренняго распорядка, 2) финансовая и 3) законодательныхъ предположеній. Ст. 27. Въ

каждую изъ означенныхъ постоянныхъ коммиссій направляются, сверхъ дѣлъ, поступающихъ въ нее на основаніи правилъ Наказа, и другія соотвѣтствующія ея назначенію дѣла, которыя Государственный Совѣтъ признаетъ нужнымъ передать безъ учрежденія особой временной коммиссіи. Ст. 28 Нак. Коммиссіи образуются въ составѣ 10 членовъ, но по особымъ постановленіямъ Государственнаго Совѣта составъ этотъ можетъ быть измѣняемъ. Финансовая коммиссія состоитъ изъ тридцати членовъ, а коммиссія законодательныхъ предположеній изъ 15. Ст. 29 Нак. Къ участію въ занятіяхъ коммиссіи могутъ быть приглашаемы, по постановленію ея, не состоящіе въ составѣ ея члены Государственнаго Совѣта, а также государственный секретарь и товарищъ государственнаго секретаря. Ст. 41. При обсужденіи въ коммиссіи заявленія членовъ Государственнаго Совѣта объ изданіи новаго закона или объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго, а также при выработкѣ по такому заявленію законопроекта, равно какъ и при обсужденіи заявленія о признаніи дѣйствія министра или главноуправляющаго, либо подвѣдомственнаго ему лица или учрежденія незаконномѣрнымъ, для участія въ занятіяхъ коммиссіи приглашается членъ Совѣта, подписавшій первымъ означенное заявленіе, если члены, внесшіе это заявленіе, не изберутъ для сего изъ своей среды другое лицо. Въ коммиссію приглашается также членъ Совѣта, внесшій поправку при постатейномъ разсмотрѣніи въ совѣтѣ проекта или предписанія, если поправка эта передана на обсужденіе коммиссіи. Ст. 42 Нак. Но рѣшительный голосъ въ коммиссіи принадлежитъ только членамъ, избраннымъ въ ея составъ Государственнымъ Совѣтомъ. Ст. 47 Нак. Члены коммиссій: а) личнаго состава и внутренняго распорядка, и б) законодательныхъ предположеній избираются въ началѣ сессіи Государственнаго Совѣта. Члены финансовой коммиссіи избираются передъ окончаніемъ сессіи на срокъ до избранія въ концѣ слѣдующей сессіи новой финансовой коммиссіи. Временныя коммиссіи образуются по постановленіямъ Совѣта. Заявленіе объ образованіи новой коммиссіи разсматривается Совѣтомъ, если оно поддержано не менѣе, чѣмъ десятью членами Совѣта. По дѣламъ, касающимся предметовъ вѣдѣнія двухъ или нѣсколькихъ постоянныхъ или временныхъ коммиссій, по постановленію Государственнаго Совѣта или по соглашенію предсѣдателей подлежащихъ коммиссій, могутъ быть назначаемы соединенныя засѣданія сихъ коммиссій. Предсѣдательствованіе въ такихъ засѣданіяхъ принадлежитъ предсѣдателю той коммиссіи, въ которую поступило дѣло. Ст. 30 и 51 Нак. Члены Государственнаго Совѣта извѣщаются о предстоящихъ выборахъ въ коммиссію не менѣе, какъ за четыре дня до засѣданія, назначеннаго для производства выборовъ. По извѣщеніи о семъ, членами Совѣта составляются списки лицъ, предлагаемыхъ ими въ члены коммиссіи. Число вносимыхъ въ каждый такой списокъ именъ должно равняться числу избираемыхъ въ коммиссію членовъ, причемъ имена эти располагаются въ спискѣ въ порядкѣ предпочтенія каждаго предшествующаго каждому послѣдующему. Списокъ собственноручно подписывается не менѣе, чѣмъ десятью членами Государственнаго Совѣта и представляется предсѣдателю Совѣта не позже, какъ за два дня до засѣданія, въ которомъ должны происходить выборы. Каждый членъ Государственнаго Совѣта можетъ подписать только одинъ изъ представляемыхъ списковъ. Въ случаѣ подписанія однимъ лицомъ нѣсколькихъ списковъ, подпись его признается дѣйствительною лишь на томъ спискѣ, который ранѣе поступилъ къ предсѣдателю. По особымъ постановленіямъ Государственнаго Совѣта, указанные въ сей статьѣ сроки могутъ быть сокращены каждый на одинъ день.

Ст. 31 Нак. Всѣ представленные списки нумеруются въ порядкѣ ихъ поступленія и разсылаются наканунѣ засѣданія, назначеннаго для выборовъ, членамъ Государственнаго Совѣта въ печатныхъ экземплярахъ, безъ обозначенія на нихъ именъ лицъ, подписавшихъ списки. Ст. 32 Нак. Въ засѣданіи, назначенномъ для выбора членовъ коммиссіи, по оглашеніи государственнымъ секретаремъ числа представленныхъ списковъ, каждый членъ Государственнаго Совѣта, избравъ одинъ изъ означенныхъ списковъ, опускаетъ имѣющійся у него печатный экземпляръ сего списка въ избирательный ящикъ. Опущенные въ избирательные ящики экземпляры отдѣльныхъ списковъ подсчитываются для установленія числа голосовъ, поданныхъ за каждый списокъ, причемъ сдѣланныя въ спискахъ измѣненія и отмѣтки признаются неимѣющими значенія. Ст. 33. Для опредѣленія числа членовъ коммиссіи, причитающагося на каждый изъ представленныхъ списковъ, число избираемыхъ въ коммиссію членовъ (a), умноженное на число поданныхъ за данный списокъ голосовъ (n), дѣлится на число всѣхъ лицъ, участвовавшихъ въ голосованіи (s). Если частное отъ такихъ дѣленій (произведенныхъ по формулѣ $x = \frac{a \cdot n}{s}$ окажутся цѣлыя числа съ дробями или однѣ дроби, то за единицу принимается столько наибольшихъ дробей, сколько единицъ нужно добавить къ суммѣ полученныхъ отъ дѣленій цѣлыхъ чиселъ, чтобы составить полное число избираемыхъ въ коммиссію членовъ, прочія же дроби откидываются. При равенствѣ подлежащихъ счету дробей преимущество отдается тому списку, которому не было еще предоставлено ни одного мѣста въ коммиссіи. Въ прочихъ случаяхъ равенства дробей вопросъ о томъ, какому изъ списковъ должно быть предоставлено спорное мѣсто въ коммиссіи, рѣшается жребіемъ. Избранными по каждому списку считаются въ порядкѣ внесенія въ него кандидатовъ, начиная съ перваго, столько лицъ, сколько на этотъ списокъ причитается членовъ коммиссіи. Если на этихъ основаніяхъ одно и то же лицо окажется избраннымъ по нѣсколькимъ спискамъ, то оно признается избраннымъ по тому списку, въ которомъ занимаетъ высшее, сравнительно съ другими списками, мѣсто, а по этимъ послѣднимъ вмѣсто него въ число членовъ коммиссіи вступаетъ слѣдующій за избранными по каждому списку кандидатовъ. Въ случаяхъ, когда одинъ и тотъ же кандидатъ избранъ по двумъ или нѣсколькимъ спискамъ, въ которыхъ онъ занимаетъ одинаковое въ порядкѣ внесенія въ списокъ мѣсто, вопросъ о томъ, по какому списку онъ долженъ считаться избраннымъ, рѣшается жребіемъ. Всѣ дѣйствія, относящіяся къ подсчету печатныхъ экземпляровъ списковъ, разсчету числа членовъ коммиссіи, причитающагося на каждый списокъ, а равно къ указанному въ настоящей статьѣ опредѣленію именъ избранныхъ въ коммиссію лицъ, производятся, въ присутствіи нѣсколькихъ членовъ Государственнаго Совѣта, чинами государственной канцеляріи подъ наблюденіемъ государственнаго секретаря. По окончаніи выборнаго производства государственный секретарь оглашаетъ въ засѣданіи Совѣта: 1) число лицъ, участвовавшихъ въ голосованіи; 2) число голосовъ, поданныхъ за каждый изъ представленныхъ списковъ; 3) число членовъ въ избираемой коммиссіи, причитающееся на каждый списокъ, и 4) имена лицъ, избранныхъ въ члены коммиссіи по каждому списку. Ст. 35. Въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 38 и 44 Нак., выбывшій изъ состава коммиссіи членъ ея замѣщается кандидатомъ, слѣдующимъ за избранными въ число членовъ коммиссіи по тому же списку, по которому былъ избранъ выбывшій членъ ея. Ст. 36 Нак. Въ случаѣ выбытія изъ коммиссіи членовъ, отъ нея зависитъ пред-

ставить на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта о пополненіи ея состава новыми членами. 44 ст. Нак. Предсѣдатель Государственнаго Совѣта извѣщаетъ собранныхъ въ коммиссію членовъ, а также предсѣдателя совѣта министровъ, объ образованіи коммиссіи съ указаніемъ лицъ, вошедшихъ въ ея составъ. Ст. 37 Нак. Членъ Государственнаго Совѣта, выбранный въ коммиссію, не въ правѣ отказаться отъ участія въ ней, но по уважительнымъ причинамъ можетъ ходатайствовать объ освобожденіи его отъ участія въ коммиссіи. Разрѣшеніе такихъ ходатайствъ зависитъ отъ Государственнаго Совѣта. Членъ Совѣта, состоящій уже членомъ двухъ коммиссій, въ правѣ отказаться отъ участія въ другихъ коммиссіяхъ. Ст. 38 Нак.

Въ засѣданія образуемыхъ Государственнымъ Совѣтомъ коммиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются. Ст. 38 Учр. Госуд. Сов. Министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями и лицамъ ихъ замѣняющимъ предоставляется присутствовать въ засѣданіяхъ коммиссій и давать всѣ необходимыя свѣдѣнія и разъясненія. Для сего предсѣдатель совѣта министровъ извѣщается о каждомъ засѣданіи коммиссіи. 43 ст. Нак. Предсѣдатель и вице-предсѣдатель Государственнаго Совѣта могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ коммиссіи съ правомъ совѣщательнаго голоса. Ст. 40 Нак.

Первое засѣданіе коммиссіи назначается старѣйшимъ по возрасту членомъ коммиссіи. Въ этомъ засѣданіи коммиссія избираетъ изъ своей среды предсѣдателя и его замѣстителя. Ст. 39 Нак.

Заключенія коммиссіи постановляются при наличности въ ея засѣданіи болѣе половины полнаго состава большинствомъ голосовъ присутствующихъ въ засѣданіи членовъ. Въ случаѣ равенства голосовъ производится вторичное голосованіе. Если и при этомъ голоса раздѣлятся поровну, то голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. 46 и 47 ст. Нак. Въ случаяхъ, въ коихъ для обсужденія дѣлъ въ коммиссіяхъ не установлено особыхъ правилъ, имѣютъ соотвѣтственное примѣненіе правила, опредѣляющія порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта. Ст. 45 Нак.

Коммиссія представляетъ общему собранію Государственнаго Совѣта по каждому дѣлу письменный докладъ. Въ немъ излагается заключеніе коммиссіи, единогласное или состоявшееся по большинству голосовъ, а въ случаѣ надобности также сущность сужденій, на которыхъ основано заключеніе. Докладъ коммиссіи подписывается предсѣдателемъ, членомъ-докладчикомъ и другими членами ея. Къ докладу присоединяются также особыя мнѣнія тѣхъ членовъ коммиссіи, которые пожелаютъ внесенія ихъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта. Коммиссіею изъ ея среды избирается докладчикъ для представленія Государственному Совѣту объясненій при обсужденіи имъ заключенія коммиссіи. Сообразно свойству дѣла, коммиссія можетъ назначить нѣсколько докладчиковъ. 48 и 49 ст. Нак. Государственный Совѣтъ можетъ назначить коммиссіи срокъ для представленія доклада по переданному въ нее дѣлу. Ст. 52 Нак.

Дѣлопроизводство по коммиссіи лежитъ на чинахъ государственной канцеляріи. Имъ завѣдываетъ назначенный государственнымъ секретаремъ статсъ-секретарь или его помощникъ. Докладъ коммиссіи составляется государственною канцеляріею, если докладчикъ не принялъ на себя трудъ составленія его. Ст. 50 Нак.

Засѣданія образуемыхъ Совѣтомъ коммиссій назначаются, открываются и закрываются ихъ предсѣдателями (33 Учр.). Въ засѣданія образуемыхъ Государственнымъ Совѣтомъ коммиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются (38 Учр.). Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государствен-

ный Совѣтъ, не отклоняя одобреннаго Государственною Думою законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго его разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Совѣта, либо возвращено въ Думу, либо передано въ особую коммиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, по выбору Думы и Совѣта, по принадлежности. Въ коммиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой коммиссіи. Изъ коммиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ. Ст. 49 Учр. Госуд. Сов. Въ случаѣ образованія согласительной коммиссіи по постановленію Государственнаго Совѣта, число подлежащихъ избранію отъ Государственнаго Совѣта членовъ этой коммиссіи опредѣляется Совѣтомъ. При образованіи же согласительной коммиссіи по постановленію Государственной Думы, Совѣтъ избираетъ изъ своей среды такое число членовъ этой коммиссіи, какое будетъ избрано Думою изъ ея среды. Ст. 53 Нак. Госуд. Сов. Подлежащіе избранію отъ Государственнаго Совѣта члены согласительной коммиссіи избираются общимъ собраніемъ Совѣта посредствомъ записокъ, на которыхъ каждый членъ Совѣта пишетъ фамиліи столькихъ лицъ, сколько подлежитъ избранію въ означенную коммиссію членовъ отъ Государственнаго Совѣта. Избранными считаются лица, получившія безусловное большинство голосовъ. Если число лицъ, получившихъ такое большинство голосовъ, менѣе подлежащаго избранію въ коммиссію числа членовъ Государственнаго Совѣта, то производятся дополнительные выборы недостающаго числа членовъ, причемъ избранными считаются лица, получившія хотя бы и относительное большинство голосовъ. Ст. 54 Нак.

8) Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Государственнаго Совѣта подаютъ письменное заявленіе предсѣдателю Государственнаго Совѣта. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта (54). Членамъ Государственнаго Совѣта, внесшимъ упомянутое заявленіе, предоставляется взять его обратно до приступа Совѣтомъ къ ихъ обсужденію. Ст. 83 Нак. О днѣ слушанія въ Государственномъ Совѣтѣ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона извѣщаются министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится, съ сообщеніемъ имъ копіи съ заявленія и относящихся къ нему приложеній, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія (55). Отклоненныя Государственнымъ Совѣтомъ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или объ изданіи новаго закона не могутъ быть возобновлены въ теченіе той же сессіи Совѣта. Ст. 84 Нак. Если Государственный Совѣтъ раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Государственный Совѣтъ подлежащимъ министромъ либо главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, Государственнымъ Совѣтомъ можетъ быть образована для его выработки коммиссія изъ своей среды (56). Законопроектъ, предначертанный по почину Государственнаго Совѣта, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ или главно-

управляющимъ отдѣльною частью, не иначе какъ съ согласія на то Совѣта. Законопроектъ, предначертанный по почину Государственной Думы и по ея одобреніи, поступившій въ Совѣтъ, не можетъ быть взятъ обратно министромъ или главноуправляющимъ, внесшимъ такой законопроектъ въ Думу. Ст. 45 Учр. Госуд. Сов.

9) О сообщеніи свѣдѣній и разъясненій по поводу такихъ, послѣдовавшихъ со стороны министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незакономѣрными, члены Государственнаго Совѣта подаютъ письменное заявленіе предсѣдателю Государственнаго Совѣта. Если заявленіе подписано не менѣе чѣмъ тридцатью членами, то предсѣдатель вноситъ его на обсужденіе Государственнаго Совѣта. Ст. 57 Учр. Гос. Сов.

Членамъ Государственнаго Совѣта, внесшимъ упомянутое заявленіе, предоставляется взять его обратно до приступа Совѣтомъ къ ихъ обсужденію. Ст. 83 Нак. Принятое большинствомъ членовъ Государственнаго Совѣта заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, которые, не далѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія, либо сообщаютъ Государственному Совѣту надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Совѣтъ о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Ст. 58 Учр. Г. С. Свѣдѣнія и разъясненія по принятымъ Государственнымъ Совѣтомъ заявленіямъ о незакономѣрности послѣдовавшихъ со стороны министровъ или главноуправляющихъ или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, равно какъ и объясненіе причинъ о невозможности дать означенныя свѣдѣнія или разъясненія, могутъ быть сообщаемы Совѣту письменно или устно. Письменныя сообщенія о семъ печатаются и, по распоряженію предсѣдателя Государственнаго Совѣта, разсылаются членамъ Совѣта до засѣданія, назначаемаго предсѣдателемъ, по соглашенію съ подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ, для обсужденія означеннаго сообщенія. Устныя сообщенія по означеннымъ заявленіямъ могутъ быть выслушаны Государственнымъ Совѣтомъ въ томъ засѣданіи, въ которомъ Совѣтомъ приняты эти заявленія, или въ одномъ изъ послѣдующихъ засѣданій, назначаемомъ указаннымъ порядкомъ. Ст. 85 Нак. Если Государственный Совѣтъ большинствомъ двухъ третей членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благоволеніе. Ст. 59 Учр. Гос. Сов.

10) Никто изъ членовъ Государственнаго Совѣта не можетъ говорить въ засѣданіи, не испросивъ у предсѣдателя слова и не получивъ его. Рѣчи и заявленія обращаются къ предсѣдателю, причемъ члены Государственнаго Совѣта говорятъ съ особо отведеннаго для сего мѣста, но съ разрѣшенія предсѣдателя могутъ говорить и съ своего мѣста. Членамъ Государственнаго Совѣта не разрѣшается говорить по одному вопросу болѣе двухъ разъ въ засѣданіи и долѣе получаса каждый разъ. Отступленіе отъ сего правила въ каждомъ случаѣ зависитъ отъ предсѣдателя. Чтеніе письменныхъ рѣчей въ засѣданіяхъ Совѣта не допускается, но прочтеніе необходимыхъ для разъясненія дѣла документовъ разрѣшается. Ст. 64—67 Нак. Предсѣдатель обязанъ уклоняющіяся отъ обсуждаемаго предмета сужденія обращать къ оному. Ст. 78 Нак. Члены Государственнаго Совѣта, желающіе высказаться по дѣлу, заявляютъ о семъ предсѣдателю непосредственно или черезъ государственнаго секретаря съ указаніемъ, по возможности, предполагаютъ ли они го-

ворить за или противъ проекта или предположенія и притомъ объ общихъ его основаніяхъ или по отдѣльнымъ статьямъ. Имена этихъ членовъ заносятся въ особый списокъ. Предсѣдатель предоставляетъ слово по очереди занесенія членовъ Совѣта въ списокъ, соблюдая, по возможности, чередованіе между лицами, говорящими за и противъ обсуждаемаго проекта или предложенія. Членъ Государственнаго Совѣта, отсутствовавшій при наступленіи его очереди говорить, долженъ, въ случаѣ желанія высказаться по дѣлу, снова заявить о внесеніи его имени въ списокъ, въ который вносится послѣ вписанныхъ уже въ него лицъ. Внесенный въ списокъ членъ Совѣта можетъ уступить свою очередь одному изъ слѣдующихъ за нимъ по списку лицъ. Ст. 68—70 Нак.

Докладчикамъ коммиссій, министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, а также замѣняющимъ ихъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта товарищамъ или начальникамъ отдѣльныхъ частей центральнаго управленія слово предоставляется предсѣдателемъ немедленно по заявленіи объ этомъ, безъ перерыва, однако, рѣчи говорящаго лица. Равнымъ образомъ слово предоставляется предсѣдателемъ внѣ очереди, по заявленію подлежащаго министра или главноуправляющаго, либо замѣняющаго его лица, и тѣмъ должностнымъ лицамъ, которыя назначены имъ для предъявленія свѣдѣній по спеціальнымъ предметамъ. Ст. 71 Нак.

Пренія объявляются оконченными, когда всѣ записавшіеся члены Совѣта высказались по обсуждаемому предмету. О прекращеніи записи членовъ, желающихъ говорить, или о назначеніи записавшимся уже членамъ сокращеннаго срока для произнесенія рѣчей Государственный Совѣтъ въ случаѣ затянувшихся преній постановляетъ по предложенію предсѣдателя или по заявленію одного изъ членовъ Совѣта, поддержанному не меньѣе, чѣмъ десятью членами. Означенное предложеніе или заявленіе можетъ быть сдѣлано по окончаніи рѣчи каждаго говорящаго лица и разрѣшается Совѣтомъ безъ преній. 73, 74 Нак.

Заявленіе, имѣющее предметомъ соблюденіе въ засѣданіи установленнаго Учрежденіемъ Государственнаго Совѣта или его Наказомъ порядка и правила, можетъ быть сдѣлано во всякое время и разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ, если поддержано не менѣе, чѣмъ десятью членами. Пренія по такому заявленію ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Въ случаяхъ, когда обсужденіе внесеннаго предложенія ограничивается одною рѣчью за и одною противъ него, а о желаніи высказаться по поводу сего предложенія заявило большее число членовъ Государственнаго Совѣта, выборъ среди нихъ лицъ, коимъ предоставляется слово, производится или по соглашенію между ними, или по жребію. Ст. 75, 76 Нак.

11) Поступившіе въ Государственный Совѣтъ законопроекты и доклады учрежденныхъ Совѣтомъ коммиссій, равно какъ заявленія членовъ Совѣта объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона и о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій о представляющихся незакономѣрными дѣйствіяхъ министровъ или главноуправляющихъ, либо подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, со всѣми относящимися къ нимъ приложеніями, печатаются и, по распоряженію предсѣдателя, разсылаются членамъ Государственнаго Совѣта. Въ томъ же порядкѣ означенные законопроекты, доклады и заявленія объ измѣненіяхъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ, а также принятыя большинствомъ членовъ Государственнаго Совѣта заявленія о сообщеніи свѣдѣній и разъясненій о представляющихся незакономѣрными дѣйствіяхъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ, сообщаются предсѣдателю совѣта министровъ и министрамъ и главноуправляющимъ, къ предметамъ вѣдомства коихъ

эти законопроекты, доклады и заявленія относятся. Ст. 82 Нак. Списокъ дѣлъ, поступившихъ въ Государственный Совѣтъ, но къ слушанію еще не назначенныхъ, выставляется въ помѣщеніи Совѣта для свѣдѣнія его членовъ. Ст. 89 Нак.

Передъ закрытіемъ каждаго засѣданія изготовленный, по распоряженію предсѣдателя, списокъ дѣлъ на послѣдующее засѣданіе, съ указаніемъ дня и часа его открытія, оглашается государственнымъ секретаремъ и выставляется въ помѣщеніи Совѣта для обозрѣнія. Если противъ означеннаго списка будетъ заявлено возраженіе кѣмъ-либо изъ членовъ Совѣта, поддержанное не менѣе, чѣмъ десятью членами, или кѣмъ-либо изъ министровъ или главноуправляющихъ, то возраженіе это разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ вслѣдъ за прочтеніемъ списка. Сужденія по сему предмету ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ заявленія. Установленный означеннымъ способомъ списокъ дѣлъ разсылается всѣмъ членамъ Государственнаго Совѣта, предсѣдателю совѣта министровъ, министрамъ и главноуправляющимъ. Измѣненіе опредѣленной спискомъ очереди обсужденія дѣлъ въ засѣданіи, равно какъ дополненіе его новыми дѣлами, въ случаѣ ихъ неотложности, предоставляется предсѣдателю. Ст. 86—88 Нак. Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта, разсылаются членамъ Совѣта не позднѣе, какъ за три дня до засѣданія, на которое они назначены къ обсужденію. Ст. 90 Нак. Если предсѣдатель признаетъ нужнымъ направить внесенное въ Государственный Совѣтъ дѣло къ разсмотрѣнію въ ускоренномъ порядкѣ, то такое дѣло можетъ быть разослано членамъ Совѣта наканунѣ засѣданія, въ которомъ назначено его слушаніе. Ст. 111 Нак.

12) По открытіи засѣданія государственный секретарь докладываетъ Государственному Совѣту о послѣдовавшихъ со времени предшествующаго засѣданія перемѣнахъ въ личномъ составѣ Совѣта, о законопроектахъ, утвержденныхъ и неудостоившихся Высочайшаго утвержденія, и о постановленіяхъ Совѣта, отклоненныхъ Государственною Думою. Ст. 63 Нак.

Разсмотрѣніе дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ состоитъ:

а) въ обсужденіи общихъ основаній проекта или предложенія. По окончаніи общаго обсужденія проекта или предложенія Государственный Совѣтъ постановляетъ или объ отклоненіи проекта или предложенія, или о передачѣ его въ одну изъ постоянныхъ либо временную коммиссію, или о непосредственномъ переходѣ къ постатейному его разсмотрѣнію. Ст. 91 и 92 Нак.;

б) въ постатейномъ его обсужденіи. Разсмотрѣніе проекта или предложенія по статьямъ происходитъ, по усмотрѣнію предсѣдателя, или въ порядкѣ ихъ нумераціи, или соотвѣтственно внутренней между ними связи. При разсмотрѣніи представленнаго коммиссіею доклада по дѣлу, Государственный Совѣтъ можетъ обратиться, независимо отъ постатейнаго его разсмотрѣнія, также къ обсужденію общихъ его основаній. Ст. 91, 97 и 98 Нак.;

в) въ разсмотрѣніи согласованной съ постановленіями Совѣта редакціи всѣхъ статей проекта или предложенія. По окончаніи постатейнаго обсужденія проекта или предложенія, государственною канцеляріею составляется сводъ всѣхъ статей его на точномъ основаніи постановленій Совѣта. Сводъ этотъ предъявляется Государственному Совѣту, причемъ обсужденію подлежатъ только редакція и расположеніе отдѣльныхъ статей. Ст. 91 и 109 Нак., и

г) въ обсужденіи вопроса о принятіи или отклоненіи проекта или предложенія во всей его совокупности. По установленіи окончательной редакціи проекта или предложенія Государственному Совѣту предлагается вопросъ о принятіи или отклоненіи его въ полной совокупности. Сужденія по этому

вопросу не могутъ касаться измѣненія отдѣльныхъ частей проекта. Ст. 110 и 91 Нак.

Вопросъ объ отклоненіи проекта или предложенія въ виду недопустимости по закону обсужденія его въ Совѣтѣ можетъ быть поставленъ какъ до приступа къ его обсужденію по существу, такъ и во все время обсужденія, по предложенію предсѣдателя или по заявленію, поддержанному не менѣе, чѣмъ десятью членами Совѣта. По такому предложенію или заявленію пренія ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Ст. 93 Нак.

13) При разсмотрѣніи предъявляемыхъ Совѣту предложеній членамъ Государственнаго Совѣта предоставляется, во всякомъ положеніи сужденій по нимъ вносить заявленія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ. Такое заявленіе разсматривается Совѣтомъ, если оно поддержано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами. Съ принятіемъ Государственнымъ Совѣтомъ означеннаго заявленія дальнѣйшее разсмотрѣніе самаго предложенія прекращается. Въ отношеніи законопроектовъ заявленія о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ не допускаются. Переходъ къ очереднымъ дѣламъ можетъ быть простой или съ изложеніемъ сужденій по предмету предложенія. При наличности нѣсколькихъ заявленій о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ прежде всего ставится на разрѣшеніе Совѣта заявленіе о простомъ переходѣ. Простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ можетъ быть предложенъ въ засѣданіи устно; заявленіе объ иномъ переходѣ должно быть изложено письменно. Ст. 94, 95 Нак.

По заявленію, поддержанному не менѣе чѣмъ десятью членами Совѣта, можетъ быть во всякомъ положеніи преній по дѣлу поставленъ вопросъ о передачѣ проекта или предложенія, либо части оныхъ, въ коммиссію. По этому заявленію пренія ограничиваются одною рѣчью за и одною противъ него. Ст. 96.

14) При постатейномъ разсмотрѣніи проекта или предложенія членъ Государственнаго Совѣта, предлагающій поправку (объ исключеніи или измѣненіи статьи, о внесеніи новыхъ и др.), представляетъ письменное ея изложеніе. Поправки могутъ быть представлены какъ до засѣданія, въ которомъ проектъ или предложеніе подвергаются постатейному разсмотрѣнію, такъ и во время засѣданія. Поправка, внесенная ранѣе дня засѣданія, въ коемъ предстоитъ ея обсужденіе по возможности печатается и либо разсылается членамъ Государственнаго Совѣта, либо раздается имъ въ самомъ засѣданіи. По статьямъ, по коимъ пренія уже закрыты, предложеніе поправокъ не допускается, за исключеніемъ случаевъ, когда принятыя позднѣе измѣненія требуютъ согласованія съ ними предшествующихъ статей. Поправка къ статьѣ проекта или предложенія, не поддержанная въ томъ засѣданіи, въ которомъ разсматривается означенная статья, лицомъ, предложившимъ эту поправку, или кѣмъ-либо изъ присутствующихъ членовъ Государственнаго Совѣта, не обсуждается Совѣтомъ. Поправки, предложенныя членами Государственнаго Совѣта до постановленія о передачѣ дѣла въ коммиссію, передаются въ коммиссію. Поправки по проекту или предложенію, уже бывшему на разсмотрѣніи коммиссіи, могутъ быть переданы въ нее по постановленію Совѣта. Поправки предлагаются на разрѣшеніе Совѣта ранѣе, чѣмъ статьи проекта или предложенія, къ коимъ онѣ относятся. Вторичное предложеніе отклоненныхъ Государственнымъ Совѣтомъ поправокъ не допускается. Если предъявлено нѣсколько поправокъ по одной статьѣ проекта или предложенія, то порядокъ ихъ обсужденія опредѣляется предсѣдателемъ. Но поправки, касающіяся существа предмета, обсуждаются ранѣе тѣхъ, въ коихъ предлагается лишь измѣненіе редакціи статьи. Особое мнѣніе одного или нѣсколькихъ членовъ

коммиссіи, сообразно его содержанію, разсматривается въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта въ порядкѣ, опредѣленномъ для разсмотрѣнія поправокъ. Ст. 99—107 Наказа.

Въ случаѣ отклоненія Государственнымъ Совѣтомъ предложеннаго коммиссіею измѣненія поступившаго на ея заключеніе проекта или предложенія, Совѣтъ обращается къ обсужденію проекта или предложенія или подлежащихъ статей ихъ. Ст. 108 Нак.

15) Финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, а равно проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ и постановленія Государственной Думы по этому проекту, немедленно по внесеніи ихъ въ Государственный Совѣтъ, поступаютъ въ финансовую его коммиссію и обсуждаются не иначе, какъ съ заключеніями сей коммиссіи. Смѣта расходовъ на содержаніе Государственнаго Совѣта, государственной канцеляріи и состоящихъ при нихъ установленій составляется установленнымъ порядкомъ и вносится государственнымъ секретаремъ къ 1 сентября предшествующаго смѣтному году въ финансовую коммиссію Государственнаго Совѣта, изъ которой, вмѣстѣ съ ея заключеніемъ, представляется на разсмотрѣніе общаго собранія Государственнаго Совѣта. Одновременно съ внесеніемъ въ финансовую коммиссію смѣта сообщается министру финансовъ. Предварительно обсужденія въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта на заключеніе финансовой коммиссіи поступаютъ также предположенія о производствѣ, въ теченіе дѣйствія государственной росписи, непредусмотрѣнныхъ ею неотложныхъ расходовъ. Сверхъ сего на заключеніе финансовой коммиссіи должны быть передаваемы законопроекты, сопряженные съ производствомъ новыхъ расходовъ изъ государственнаго казначейства, если финансовая коммиссія не постановила уже заключенія о разрѣшеніи по симъ законопроектамъ условныхъ кредитовъ. По представленіи въ Государственный Совѣтъ доклада финансовой коммиссіи, дѣло разсматривается въ общемъ собраніи Совѣта примѣнительно къ порядку, установленному Наказомъ для обсужденія законопроектовъ. Ст. 112—115 Нак.

16) По каждому засѣданію Совѣта составляется протоколъ однимъ изъ статсъ-секретарей или помощниковъ статсъ-секретаря Государственнаго Совѣта, по назначенію государственнаго секретаря. Протоколъ по каждому засѣданію изготовляется къ слѣдующему засѣданію и за часъ до открытія выставляется для обозрѣнія членами Государственнаго Совѣта. Въ протоколѣ означаются: 1) день засѣданія и время открытія его; 2) лицо, предсѣдательствовавшее въ засѣданіи; 2) предметы, обсуждавшіеся въ засѣданіи, съ указаніемъ послѣдовавшихъ по нимъ сужденій, заявленій и способовъ голосованія, и 4) постановленія Совѣта въ дословномъ изложеніи. Упоминаніе въ протоколѣ о происходившихъ въ засѣданіи сужденіяхъ ограничивается поименованіемъ лицъ, говорившихъ по каждому предмету, и указаніемъ, кто изъ нихъ говорилъ за и кто противъ обсуждавшагося предложенія или проекта. При голосованіи записками въ протоколѣ отмѣчается лишь число лицъ, подавшихъ голосъ за и противъ предложенія, при поименномъ же голосованіи приводятся имена лицъ, высказавшихся за и противъ предложенія. Заявленія по поводу изложенія протокола предъявляются предсѣдателю непосредственно или черезъ государственнаго секретаря. Неустраненныя разъясненіями предсѣдателя заявленія предлагаются на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта. Если до закрытія засѣданія не послѣдовало заявленій по протоколу предшествующаго засѣданія, то онъ считается утвержденнымъ. Утвержденный протоколъ подписывается предсѣдателемъ и скрѣпляется государственнымъ секретаремъ. Ст. 128, 131—137 Нак.

ГЛАВА III.

ПРАВИТЕЛЬСТВО [1]).

§ 19. Акты управленія.

За выдѣленіемъ дѣлъ, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ, вся остальная сфера непосредственнаго дѣйствія Верховной власти составляетъ сферу правительственной дѣятельности. Разнообразіе по содержанію тутъ еще большее, чѣмъ въ законодательствѣ. Международныя сношенія, заключеніе трактатовъ, объявленіе и веденіе войны, распоряженіе вооруженной силой, назначеніе должностныхъ лицъ, осуществленіе актовъ милости, изданіе общихъ указовъ и отдѣльныхъ повелѣній, принятіе чрезвычайныхъ мѣръ—все это входитъ въ пестрое содержаніе правительственной дѣятельности. Въ отличіе отъ законодательства, акты правительственной дѣятельности не представляютъ и единства формы. Общее сходство ихъ со стороны формы сводится лишь къ отсутствію участія въ нихъ законодательнаго органа,—сходство, слѣдовательно, такъ сказать, отрицательное. Положительный признакъ, придающій всѣмъ правительственнымъ актамъ, несмотря на ихъ разнообразіе по содержанію, нѣкоторое внутреннее единство, заключается въ томъ, что непосредственно опредѣляющимъ ихъ началомъ является соображеніе съ данными конкретными измѣнчивыми условіями. Законодательство имѣетъ своей задачей установленіе абстрактныхъ, руководящихъ правилъ государственной дѣятельности: задача управленія въ томъ, чтобы направить дѣйствіе власти на разрѣшеніе выдвигаемыхъ текущей жизнью конкретныхъ вопросовъ; въ томъ, чтобы достигнуть опредѣленныхъ результатовъ. Законодательство представляетъ собою какъ бы элементъ постоянства, устойчивости; правительство—элементъ движенія.

Это преобладаніе измѣнчивыхъ конкретныхъ условій надъ абстрактными правилами особенно рѣзко сказывается въ частныхъ велѣніяхъ, прямо имѣющихъ дѣло съ индивидуальными случаями. Но извѣстное преобладаніе конкретнаго можно подмѣтить и въ тѣхъ правительственныхъ актахъ, которыми установляются общія правила. Большею частью это правила техническія, правила цѣлесообразности. А въ вопросахъ цѣлесообразности, конечно, главное значеніе имѣютъ именно конкретныя условія: состояніе въ данное время техническихъ знаній, матеріальныхъ средствъ,

[1]) Lorenz von Stein. Die vollziehende Gewalt. Th. I, 2 Ausg. 1869. Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2 Ausg. 1887. Th. I, S. 671—702.

условій времени, мѣста. Но если правительственнымъ актомъ установляются и юридическія нормы, самый фактъ установленія ихъ не въ законодательной формѣ, а въ порядкѣ управленія, уже указываетъ на то, что онѣ не признаются еще достаточно назрѣвшими, выяснившимися, опредѣлившимися, достаточно обособившимися отъ техническихъ условій, чтобы облечь ихъ въ менѣе податливую на измѣненія форму законодательнаго акта.

Законодательство, какъ мы видѣли, есть высшая форма проявленія государственной власти; законодательные акты служатъ какъ бы мѣриломъ всей государственной дѣятельности. Всѣ акты государственнаго властвованія находятъ себѣ въ законодательствѣ или основу, или, по крайней мѣрѣ, границу. Но при всемъ томъ законодательство не есть такая функція, безъ которой государство не могло бы существовать. Развитіе государственной дѣятельности непремѣнно предполагаетъ выдѣленіе законодательства; но самое существованіе государства возможно и безъ него. Юридическій порядокъ можетъ опредѣляться обычаемъ и указами правительства. Всѣ частные вопросы, разрѣшаемые законодательнымъ путемъ, могутъ быть разрѣшаемы и правительствомъ. Но безъ правительства государство не можетъ вовсе и существовать. Чтобы отстоять свою самостоятельность и цѣлость, чтобы удержать за собой властваніе, чтобы подчинить себѣ элементы розни, государство не можетъ обойтись одними законодательными актами. Необходимы кромѣ того акты, которыми непосредственно приводится въ дѣйствіе сила государственной власти, необходимо конкретное осуществленіе принудительнаго властвованія. А для этого непригодны законодательныя учрежденія и формы, разсчитанныя на объективность, обдуманность и потому мало подвижныя и непріуроченныя къ непосредственному проявленію принудительнаго властвованія. Законодательство опредѣляетъ только какъ должно властвовать, но не осуществляетъ непосредственныхъ актовъ властвованія.

Такъ какъ законодательствомъ опредѣляются только руководящія начала государственнаго властвованія, а не осуществляется самое властваніе надъ конкретными отношеніями, то законодательнымъ учрежденіямъ и не предоставляется непосредственное распоряженіе силами государства. Напротивъ, правительство, долженствующее подчинять конкретныя отношенія дѣйствительной жизни государственному властвованію, непремѣнно включаетъ въ себѣ это право распоряженія силами государства. Поэтому, если первое требованіе отъ законодательства—строгая обдуманность, первое качество правительства—сила, энергія. Безсильное прави-

тельство не можетъ удержать за государствомъ властвованія, потому что не можетъ вести за собой общество, не можетъ должнымъ образомъ удовлетворять запросамъ жизни, не можетъ вовремя подавить элементовъ розни или отразить опасность. Увлеченіе и ошибки еще поправимы; но безсиліе ведетъ неизбѣжно къ гибели государства.

Законодательные акты, какъ высшая, послѣдняя форма проявленія государственной власти, служатъ общимъ мѣриломъ всей государственной дѣятельности. Это дало поводъ въ управленіи видѣть только исполненіе законовъ. Старая конституціонная теорія, опиравшаяся на ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, низводила правительство такимъ образомъ до совершенно пассивной роли исполнителя законовъ. Такой взглядъ нельзя признать вѣрнымъ. Дѣятельность государства не можетъ опредѣляться однѣми только нормами права; она по необходимости опредѣляется и соображеніями цѣлесообразности. Но если даже подъ закономъ разумѣть не однѣ юридическія нормы, но всѣ вообще общія правила, то и при этомъ условіи нельзя свести всю дѣятельность государства къ одному исполненію законовъ. Очень многое въ дѣятельности государства опредѣляется индивидуальными особенностями конкретныхъ случаевъ. Для успѣшности административныхъ мѣропріятій, для полученія надлежащихъ результатовъ управленіе должно сообразоваться съ особенностями отдѣльныхъ случаевъ, съ своеобразностью конкретной обстановки, съ потребностями данной именно минуты. Общія правила сами вырабатываются лишь мало-по-малу, современемъ. Для того, чтобы они могли сложиться, необходимо въ опытѣ повтореніе конкретныхъ случаевъ. Лишь послѣ того, какъ нѣсколько однородныхъ случаевъ получатъ разрѣшеніе частными распоряженіями правительственной власти, можетъ явиться потребность въ соотвѣтствующемъ общемъ правилѣ, и самое правило можетъ образоваться. Но кромѣ того въ дѣятельности правительства постоянно встрѣчаются такіе случаи, которые совершенно индивидуальны, которые никогда не повторяются. По всему этому управленіе никакъ не можетъ свестись къ простому пассивному примѣненію готовыхъ общихъ правилъ. Напротивъ, оно необходимо предполагаетъ значительную долю самостоятельной творческой дѣятельности и иниціативы. Если власть правительства и можно назвать исполнительной, то развѣ въ томъ смыслѣ, что она призвана непосредственно исполнять, осуществлять задачи государства. Законъ же не служитъ для правительства ни основой, ни правиломъ, опредѣляющимъ содержаніе его дѣятельности, а только границей.

Всѣ разнообразные акты управленія могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ группамъ: внѣшнее и внутреннее управленіе. Внѣшнія отношенія государства вездѣ составляютъ предметъ не законодательства, а управленія. И въ конституціонныхъ монархіяхъ именно въ этой области правительство пользуется наибольшей свободой отъ контроля законодательнаго собранія. Веденіе международныхъ сношеній, заключеніе трактатовъ и конвенцій, объявленіе войны вездѣ относится къ компетенціи правительства. Но трактаты и конвенціи могутъ заключать въ себѣ такія постановленія, исполненіе которыхъ предполагаетъ или измѣненіе существующихъ законовъ, или установленіе для государственнаго казначейства новыхъ расходовъ. Поэтому во многихъ конституціяхъ требуется для нѣкоторыхъ трактатовъ согласіе законодательнаго собранія. Сюда относятся трактаты, установляющіе новые расходы, измѣняющіе составъ территоріи, касающіеся личныхъ или имущественныхъ правъ гражданъ; иногда и вообще всѣ торговые трактаты [1]). У насъ никогда не требуется предварительно ратификаціи разсмотрѣнія трактатовъ въ законодательномъ порядкѣ. Правда, ст. 23 п. 6 Учр. Гос. Сов. предусматриваетъ возможность обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ „важныхъ внѣшнихъ мѣръ“, но подъ этимъ едва ли можно разумѣть трактаты и конвенціи, и во всякомъ случаѣ на дѣлѣ они не вносятся на обсужденіе совѣта. Между тѣмъ въ отношеніи къ международнымъ договорамъ, установляющимъ юридическія нормы или новые расходы для государственнаго казначейства, это было бы очень желательно, такъ какъ могло бы обезпечить большее соглашеніе постановленій договоровъ съ дѣйствующимъ русскимъ законодательствомъ и обусловливаемые ими расходы съ общей системой финансоваго хозяйства [2]). Правда, и въ конституціонныхъ государ-

[1]) Австр. зак. 1867 г. арт. VI. Zur Gültigkeit der Handelsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten, ist die Zustimmung des Reichsraths erforderlich. Герм. конст. § 11: Insoweit die Verträge sich auf solche Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesraths und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Франц. зак. 16 іюня 1875 г. ст. 8: Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété du français, à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres.

[2]) [Въ силу ст. 13 Основн. законовъ (т. I ч. 1 изд. 1906 г.) договоры съ иностранными государствами заключаются Государемъ Императоромъ. Ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ въ заключеніи международныхъ договоровъ не участвуютъ. Но здѣсь рѣчь идетъ лишь о международной обязательности договоровъ, т.-е. объ обязательности ихъ между заключившими

ствахъ не во всѣхъ требуется представленіе международныхъ договоровъ на одобреніе законодательнаго собранія. Такъ, въ Англіи, во многихъ германскихъ государствахъ (Баварія, Саксонія, Баденъ, Гессенъ), въ Швеціи, въ Норвегіи не установлено этого требованія. Но тамъ это имѣетъ сравнительно меньшее значеніе, такъ какъ, если для приведенія заключеннаго правительствомъ договора потребуется открытіе новаго кредита или измѣненіе существующихъ законовъ, безъ согласія парламента все-таки обойтись будетъ невозможно.

Международные акты могутъ быть подраздѣлены на двусторонніе и односторонніе. Къ первымъ относятся международныя соглашенія различнаго наименованія: трактаты, конвенціи, протоколы. Въ совершеніи ихъ государственная власть не свободна, а связана согласіемъ другихъ государствъ. Заключенію международныхъ договоровъ предшествуютъ поэтому переговоры съ иностранными державами и соглашеніе съ ними. Но для государства и международный договоръ получаетъ силу лишь съ утвержденія туземною властью въ силу акта т. н. ратификаціи.

Односторонніе международные акты имѣютъ форму декларацій. Они такъ же, какъ и международные договоры, могутъ устанавлять весьма важныя послѣдствія и для внутренней жизни государства. Таковы, напримѣръ, объявленіе войны или декларацій о нейтралитетѣ, содержащія обыкновенно и изложеніе тѣхъ принциповъ, какихъ правительство намѣрено держаться въ отношеніяхъ своихъ какъ нейтральнаго къ воюющимъ.

Акты внутренняго управленія гораздо менѣе обособлены отъ законодательства. Они нерѣдко сами облекаются въ форму законодательныхъ актовъ, и въ осуществленіи ихъ правительство конституціонныхъ государствъ гораздо въ бо̀льшей степени подчиняется контролю народнаго представительства.

Главное различіе актовъ внутренняго управленія — это разли-

договоръ государствами. Отъ этого внѣшняго дѣйствія международныхъ договоровъ необходимо отличать внутреннее ихъ осуществленіе въ предѣлахъ государства. Если это внутреннее осуществленіе договора влечетъ за собою измѣненіе правового положенія гражданъ, то необходимо изданіе закона съ согласія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Но если содержаніемъ международнаго договора является заключеніе государственнаго займа, то по смыслу ст. 118 Осн. зак. заключенію такого договора должно предшествовать разрѣшеніе займа со стороны Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, такъ какъ эта статья общимъ образомъ постановляетъ, что государственные займы разрѣшаются законодательнымъ порядкомъ. М. Горенбергъ, статья „Глава Государства“ въ сборникѣ „Конституціонное Государство“, 2 изд. 1905 г., стр. 113 и слѣд.; Н. И. Лазаревскій, Лекціи по русск. госуд. праву, т. I, 1908, стр. 200 и слѣд.].

чіе велѣній, установляющихъ общія правила, указовъ (Verordnung, décret, ordonnance) и велѣній частныхъ, распоряженій (Verfügung). И указы, и распоряженія представляются очень разнообразными и по своимъ основаніямъ, и по отношенію ихъ къ закону, и по содержанію.

По основанію различаютъ указы и распоряженія, основанные на общемъ уполномочіи правительства управлять государствомъ и основанные на спеціальномъ уполномочіи на данный актъ законодательной власти. Законодательная власть можетъ уполномочить по тѣмъ или другимъ соображеніямъ на осуществленіе принадлежащихъ ей правъ правительственную власть. Въ такомъ случаѣ дѣйствительность указа или распоряженія обусловливается соблюденіемъ предѣловъ даннаго полномочія. Само собою разумѣется, что это различіе по основанію актовъ управленія можетъ имѣть мѣсто только въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ законодательная власть отдѣлена отъ правительственной. Тамъ, гдѣ законодательная и исполнительная власть одинаково сосредоточивается въ рукахъ монарха, не можетъ быть практической потребности въ такомъ уполномочиваніи монархомъ самого себя.

Различіе актовъ управленія по ихъ отношенію къ закону имѣетъ, напротивъ, совершенно общее значеніе. Вездѣ, гдѣ различимы законодательные акты и акты управленія, приложимо и это различіе актовъ управленія. Они могутъ представлять собою или только исполненіе велѣній закона, примѣненіе его къ частному случаю, опредѣленіе подробностей порядка его исполненія. Въ такомъ случаѣ мы будемъ имѣть дѣло съ чисто исполнительными актами. Но акты управленія могутъ быть также совершенно независимы отъ закона, представлять собою проявленіе самостоятельной иниціативы правительственной власти. Въ отличіе отъ исполнительныхъ эти акты называются самостоятельными указами или распоряженіями.

Наконецъ, по содержанію указы подраздѣляются на юридическіе (Rechtsverordnungen) и административные (Verwaltungsverordnungen), смотря потому, установляются ли ими юридическія нормы или нормы техническія. Распоряженія могутъ представлять или одностороннее велѣніе власти, или велѣніе, обусловленное желаніемъ того, къ кому относится. Таково назначеніе должностныхъ лицъ, дача концессій, разрѣшеніе дѣйствій, недопускаемыхъ безъ особаго дозволенія власти. Распоряженія второй категоріи представляютъ родъ двухсторонней сдѣлки. Нѣкоторые видятъ въ нихъ даже договоръ. Но это едва ли вѣрно. Договоръ

предполагаетъ свободное соглашеніе двухъ равныхъ, независимыхъ воль. А тутъ государственная власть обусловливаетъ только отдѣльные свои акты наличностью желанія заинтересованныхъ лицъ, но все же остается властью, стоящею надъ ними. Поэтому съ одной стороны здѣсь предполагается просьба, съ другой— соизволеніе. Такимъ образомъ, несмотря на двусторонность, сдѣлка все-таки сохраняетъ въ отношеніи подданнаго къ власти подчиненіе. Совершенно иначе складываются взаимныя отношенія казны и частныхъ лицъ въ гражданскихъ сдѣлкахъ съ казною. Тамъ частное лицо не проситъ, а предлагаетъ; казна не соизволяетъ на его просьбу, а договаривается съ нимъ, какъ съ равнымъ.

Важнѣйшіе акты Верховной власти въ порядкѣ управленія предварительно ихъ изданія подвергаются обсужденію въ различныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ. Въ такомъ случаѣ они получаютъ форму Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ, военнаго совѣта, адмиралтействъ-совѣта, опекунскаго совѣта. Но Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія могутъ быть испрашиваемы и по докладу отдѣльныхъ министровъ и исходить непосредственно отъ Государя Императора[1]). Смотря по тому, дано ли оно за подписью Государя или словесно, они по-

[1]) [Въ силу Основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. Государь осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою. Власть же управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю. Въ порядкѣ верховнаго управленія Государь издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ. Но кромѣ того Государю принадлежитъ право изданія чрезвычайныхъ распоряженій съ силою закона: „Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, совѣтъ министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ основные государственные законы, ни въ Учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ“. Ст. 7, 10, 11 и 87 Осн. зак.., т. I, ч. 1 Св. зак. изд. 1906 г. Б. Э. Нольде, Очерки русскаго конституціоннаго права. Ст. 87 Осн. зак. Извѣстія Спб. Политехнич. Института, т. VIII за 1907 г. и отдѣльно. Н. И. Лазаревскій, Лекціи по русск. государств. праву, т. I, 1908, стр. 189 и слѣд. Adolf Menzel, Zur Lehre von der Nothverordnung in der Festgabe für Laband, Bd I, 1908, S. 367 ff].

лучаютъ форму или именныхъ указовъ, или объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній. Ст. 66 Осн. зак. [1]) изъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ въ порядкѣ управленія, требуетъ именныхъ указовъ по дѣламъ: 1) о выдачѣ денежныхъ суммъ, 2) о возведеніи въ дворянство внѣ порядка службы и 3) объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ. Но этотъ перечень неполный. Есть и другія дѣла, требующія именного указа, напримѣръ, созывъ чиновъ запаса.

Именные указы, впрочемъ, не единственная форма выраженія Высочайшей воли за собственноручною подписью. За Высочайшимъ подписаніемъ издаются также въ порядкѣ управленія рескрипты. Большею частью форма рескриптовъ примѣняется въ частныхъ случаяхъ, при пожалованіи высшихъ наградъ, при назначеніи и увольненіи на высшія должности, при выраженіи высшимъ сановникамъ Высочайшаго благоволенія. Но рескрипты употребляются также для выраженія общихъ взглядовъ правительства. Но они ни въ какомъ случаѣ не могутъ имѣть значенія законодательнаго акта. Примѣчаніе къ ст. 53 Осн. закон. [2]) прямо говоритъ, что рескриптомъ изъявляются Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія.

Словесныя Высочайшія повелѣнія объявляются лицами, имѣющими на то право по закону (Осн. зак., ст. 55, прим. 1) или особо къ тому уполномоченными. Словесно выраженная Высочайшая воля о назначеніи, награжденіи и увольненіи отъ должности облекается въ форму Высочайшихъ приказовъ, подписываемыхъ соотвѣтствующими министрами. По военному и морскому вѣдомству Высочайшіе приказы содержатъ въ себѣ и другія Высочайшія повелѣнія.

§ 20. Устройство правительства.

Особенный характеръ правительственныхъ актовъ отражается и на особенностяхъ положенія и устройства органовъ, содѣйствующихъ главѣ государства въ ихъ осуществленіи. Требуемыя для разрѣшенія дѣлъ управленія большая подвижность и энергія дѣлаютъ неудобнымъ раздѣленіе правительства между нѣсколькими независимыми другъ отъ друга учрежденіями. Такое раздѣленіе дѣлало бы неизбѣжнымъ частыя задержки, и дѣлая необходимымъ

[1]) [Статья эта въ новыхъ основныхъ законахъ не воспроизведена].
[2]) [Изд. 1892 г.].

соглашенія между ограничивающими другъ друга учрежденіями, ослабляло бы энергію правительства, лишало бы его внутренней силы. Поэтому въ отличіе отъ органовъ законодательства, правительственные органы не только въ неограниченныхъ монархіяхъ, но и въ государствахъ конституціонныхъ, даже въ республикахъ, не ограничиваютъ, по крайней мѣрѣ прямо, власти главы государства. Въ осуществленіи актовъ управленія глава государства не связанъ нигдѣ формальнымъ согласіемъ другихъ учрежденій. Всѣ органы, коллегіальные или единоличные, непосредственно содѣйствующіе ему въ осуществленіи собственно правительственныхъ функцій, являются только его совѣтниками. Такимъ образомъ, въ органахъ правительственныхъ замѣчается гораздо меньше существенныхъ различій въ зависимости отъ различія формъ государственнаго устройства, чѣмъ въ учрежденіяхъ законодательныхъ. Какова бы ни была форма правленія, вся полнота власти, по крайней мѣрѣ, de jure, сосредоточивается въ рукахъ главы правительства.

Затѣмъ, и по своему внутреннему строю правительственные органы характерно отличаются отъ органовъ законодательства. Законодательныя учрежденія вездѣ имѣютъ коллегіальную организацію, большею частью съ очень многочисленнымъ составомъ, обезпечивающимъ обдуманность постановленій. Правительство нигдѣ не обходится безъ единоличныхъ органовъ, болѣе способныхъ къ быстрой энергичной дѣятельности. Мало того, единоличные органы, по мѣрѣ расширенія и развитія задачъ управленія, вездѣ вытѣсняютъ или по меньшей мѣрѣ заслоняютъ собою коллегіальные органы. И опять-таки это явленіе общее всѣмъ современнымъ монархіямъ и республикамъ.

При всемъ сходствѣ правительственныхъ органовъ въ государствахъ, имѣющихъ различныя формы правленія, замѣчаются, однако, между ними и довольно характерныя различія. Во всѣхъ государствахъ органы, непосредственно содѣйствующіе главѣ государства въ осуществленіи правительственныхъ функцій, являются только его совѣтниками, но совѣтники эти могутъ быть отвѣтственны или только предъ самимъ же главой государства, или и предъ законодательнымъ учрежденіемъ. Въ неограниченной монархіи только самъ монархъ, избирающій себѣ своихъ совѣтниковъ, можетъ и потребовать отъ нихъ отвѣта въ ихъ дѣйствіяхъ и совѣтахъ. Въ государствахъ конституціонныхъ совѣтники главы государства могутъ быть привлечены къ отвѣтственности законодательнымъ учрежденіемъ. Конечно, это существенно измѣняетъ ихъ положеніе. Совѣтникъ, отвѣтственный только передъ самимъ

монархомъ, находится въ полной отъ него зависимости. Его значеніе и вліяніе опредѣляются исключительно и всецѣло степенью личнаго довѣрія къ нему монарха. Совѣтникъ, отвѣтственный передъ парламентомъ, получаетъ болѣе самостоятельное положеніе. Въ томъ самомъ парламентѣ, предъ которымъ онъ отвѣтственъ, такой совѣтникъ найдетъ себѣ поддержку въ совѣтахъ, согласныхъ съ требованіями закона и взглядами парламентскаго большинства. Отвѣтственный совѣтникъ не дастъ совѣта, несогласнаго съ политической программой партіи, къ которой онъ самъ принадлежитъ, не приложитъ своей подписи къ акту, по его мнѣнію противному постановленіямъ законодательства. Вліяніе и значеніе отвѣтственнаго предъ парламентомъ совѣтника зависитъ не столько отъ личнаго къ нему довѣрія главы государства, сколько отъ вліянія и значенія той парламентской фракціи, къ которой онъ принадлежитъ. Въ его совѣтахъ выражается не столько его личный взглядъ, сколько воззрѣнія его партіи. Въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ министры обязательно избираются изъ членовъ парламента и притомъ даже непремѣнно изъ партіи, составляющей большинство въ нижней палатѣ, соучастіе министровъ во всѣхъ актахъ управленія приводитъ косвенно къ подчиненію и правительства вліянію парламента.

Надо, впрочемъ, оговориться, что отвѣтственность министровъ предъ парламентомъ установлена не вездѣ и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Пруссіи хотя ст. 61 конституціи и провозглашаетъ принципъ отвѣтственности министровъ предъ ландтагомъ, но въ виду того, что до сихъ поръ не изданъ предполагаемый конституціей особый законъ объ отвѣтственности министровъ, ландтагъ въ дѣйствительности не можетъ привлечь министровъ къ суду въ случаѣ противозаконныхъ ихъ дѣйствій [1]).

[1]) [Въ силу ст. 123 и 124 дѣйствующихъ Основныхъ законовъ предсѣдатель совѣта министровъ, министры и главноуправляющіе отвѣтствуютъ передъ Государемъ за общій ходъ государственнаго управленія и каждый изъ нихъ въ отдѣльности отвѣтствуетъ за свои дѣйствія и распоряженія. За преступныя же по должности дѣянія вышеупомянутыя лица подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на опредѣленныхъ въ законѣ основаніяхъ. Первая изъ этихъ статей говоритъ такимъ образомъ о политической отвѣтственности министровъ передъ Монархомъ, вторая же объ ихъ юридической отвѣтственности гражданской и уголовной, изъ которыхъ послѣдняя осуществляется не иначе, какъ по волѣ Монарха. Но нашему праву, какъ и прусскому, чуждъ институтъ такъ наз. государственно-правовой отвѣтственности министровъ: какъ и прусскія палаты, ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ не могутъ непосредственно обвинять министровъ передъ какимъ-нибудь судомъ, который въ правѣ былъ бы лишать министровъ ихъ должности. Тѣмъ не менѣе нельзя утверждать, чтобы наши министры были совершенно неза-

Различіе неограниченной монархіи и конституціоннаго устройства сказывается также и на взаимномъ соотношеніи коллегіальныхъ и единоличныхъ правительственныхъ органовъ. Требованія подвижности и энергіи при сколько-нибудь широко развитой государственной дѣятельности вездѣ приводятъ къ нѣкоторому преобладанію единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными учрежденіями. Непосредственное завѣдываніе отдѣльными отраслями управленія, функціи т. н. активной администраціи для обезпеченія правительству подвижности и энергіи приходится поручать единоличнымъ органамъ, и органы эти, министры, уже въ силу своей близости къ дѣламъ, въ силу того, что отъ нихъ зависитъ непосредственное осуществленіе отдѣльныхъ задачъ управленія, естественно получаютъ нѣкоторый перевѣсъ вліянія надъ стоящими вдали отъ активной администраціи, отъ дѣлъ текущаго управленія членовъ коллегіальныхъ учрежденій. Вліяніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что и рѣшенія коллегій исполняются все-таки подъ ближайшимъ руководствомъ министровъ. Но степень этого неизбѣжнаго преобладанія министровъ надъ коллегіальными учрежденіями управленія весьма различна и зависитъ, между прочимъ, отъ формы государственнаго устройства.

Въ государствахъ конституціонныхъ къ указаннымъ общимъ причинамъ естественной тенденціи къ преобладанію въ управленіи единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными, присоединяются еще нѣкоторыя особенныя причины, заключающіяся въ особенномъ положеніи министровъ. Отвѣтственный предъ парламентомъ совѣтникъ дѣлается болѣе самостоятельнымъ, независимымъ и потому самому получаетъ большій вѣсъ. Министръ конституціоннаго государства не только имѣетъ въ своемъ непосредственномъ

висимы отъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Право обсужденія бюджета и слѣдовательно различныхъ отраслей управленія, поскольку онѣ связаны съ расходами, право требовать разъясненій, хотя бы касающихся непосредственно разсматриваемыхъ Государственною Думою или Государственнымъ Совѣтомъ дѣлъ; право запросовъ о незаконномѣрныхъ дѣйствіяхъ министровъ и подчиненныхъ имъ лицъ и учрежденій и, наконецъ, необходимость получить согласіе Думы на каждый изъ министерскихъ законопроектовъ создаютъ политическую зависимость министровъ и отъ нашихъ законодательныхъ учрежденій,—зависимость, степень которой можно оцѣнивать различно, но отрицать наличность которой невозможно. Dupriez, Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 3 éd., t. I, 1892, t. II, 1893 Отдѣльныя части этой книги переведены на русскій языкъ. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904; Passow, Das Wesen der Minister verantwortlichkeit in Deutschland, 1904; М. Горенбергъ въ Вѣстн. Права 1905 г. Январь, и его же: „Къ вопросу о контрасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ“. „Право“, 1907 г. № 44].

завѣдываніи текущія дѣла управленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ представитель опредѣленной партіи, находится въ непосредственной связи съ теченіями общественной жизни; онъ силенъ не только тѣмъ, что онъ дѣлаетъ какъ органъ власти, но и тѣмъ, что онъ представляетъ собою какъ членъ общества. За нимъ всегда стоитъ болѣе или менѣе сильная парламентская фракція; онъ всегда пользуется извѣстнымъ вліяніемъ на общественное мнѣніе. Такимъ образомъ, получается двойное основаніе для преобладанія его надъ членами правительственныхъ совѣтовъ, одинаково чуждыхъ и текущихъ дѣлъ активнаго управленія, и жизненныхъ теченій политики. Къ этому присоединяется еще, что министры сами образуютъ совѣщаніе, не постановляющее, правда, формальныхъ рѣшеній по большинству голосовъ, но дающее все-таки совмѣстное обсужденіе всѣми министрами важнѣйшихъ вопросовъ управленія, при чемъ значеніе голосовъ отдѣльныхъ министровъ не подчиняется механической операціи простого счета, а опредѣляется степенью ихъ вліянія въ парламентѣ, необходимостью удержать ихъ для прочности министерства въ его составѣ.

Таковы условія, приведшія во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ къ совершенному заслоненію старыхъ правительственныхъ коллегій, тайныхъ или государственныхъ совѣтовъ, министрами. Такое рѣшительное преобладаніе единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными при конституціонномъ строѣ не можетъ представлять опасности самовластія министровъ, произвольнаго осуществленія ими функціи власти, потому что они тамъ находятъ себѣ сдержку въ контролѣ парламента, предъ которымъ отвѣтственны, въ ревнивомъ надзорѣ за ихъ дѣятельностью борющихся между собой враждебныхъ парламентскихъ партій.

Если въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ и сохраняется на ряду съ министерствомъ, какъ особый правительственный органъ, тайный или государственный совѣтъ, то значеніе его или чисто формальное, или обусловливается осуществленіемъ имъ другихъ функцій, кромѣ совѣщанія по дѣламъ управленія. Такъ, въ Пруссіи существующій по закону государственный совѣтъ фактически не имѣетъ никакого значенія, несмотря на дѣлавшіяся въ послѣднее время попытки его оживить. Тайный совѣтъ короля въ Англіи (privy council) въ составѣ общаго собранія созывается лишь для соблюденія простой формальности, такъ какъ нѣкоторые акты короля должны имѣть форму повелѣній въ совѣтѣ (order in council). Но совѣту въ такихъ случаяхъ предъявляется уже готовое королевское повелѣніе, и ника-

кихъ сужденій въ совѣтѣ оно не вызываетъ. Дѣйствительное значеніе имѣетъ собственно только судебный комитетъ совѣта, представляющій изъ себя не правительственное совѣщательное учрежденіе, а высшую судебную инстанцію для дѣлъ, подвѣдомственныхъ духовнымъ судамъ, суду адмиралтейства и колоніальнымъ судамъ [1]). Во Франціи и Италіи государственный совѣтъ главнымъ образомъ функціонируетъ, какъ высшая инстанція административнаго суда, постановляя въ этомъ качествѣ настоящія рѣшенія, а не подавая только мнѣнія. Подобнымъ же образомъ и въ Сербіи государственный совѣтъ главнымъ образомъ осуществляетъ судебныя функціи, разрѣшая дѣла административной юстиціи, дѣла дисциплинарныя, жалобы на неправильность выборовъ въ скупщину. Въ Швеціи и Вюртембергѣ государственный совѣтъ существуетъ только по имени, такъ какъ онъ сливается тамъ по своему составу съ министерствомъ. Въ Бельгіи вовсе нѣтъ государственнаго совѣта.

Въ монархіи неограниченной вопросъ о высшихъ совѣщательныхъ органахъ правительства ставится совершенно иначе, вслѣдствіе иного положенія тамъ министровъ. Развитіе государственной дѣятельности приводитъ и въ неограниченной монархіи къ необходимости единоличныхъ органовъ, но недостатки единоличной организаціи, представляющей меньше коллегіальной гарантіи законности, не находятъ себѣ здѣсь противовѣса въ отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ. Къ тому же министры неограниченной монархіи совершенно такъ же, какъ и члены тайнаго или государственнаго совѣта, имѣютъ значеніе лишь постольку, поскольку пользуются довѣріемъ монарха. Они не служатъ представителями тѣхъ или другихъ политическихъ интересовъ, не опираются на подержку партій; они только довѣренныя лица монарха и потому не могутъ быть самостоятельны. Предоставленіе разсмотрѣнія важнѣйшихъ вопросовъ управленія совѣщательному учрежденію въ неограниченной монархіи имѣетъ поэтому особенное значеніе. Коллегія, хотя бы составленная изъ членовъ по назначенію правительства и зависимыхъ отъ него, все-таки уже въ силу своего коллегіальнаго устройства всегда представляетъ больше самостоятельности и свободы въ сужденіяхъ своихъ, чѣмъ единоличные зависимые органы. Въ правительственной коллегіи, куда естественно назначаются опытныя и заслуженныя должностныя лица, всегда окажутся представители различныхъ, послѣдовательно мѣнявшихся направленій правитель-

[1]) Gneist. Das englische Verwaltungsrecht, I. 1883, S. 187—208.

ственной политики. Ихъ участіе въ обсужденіи вопросовъ управленія создаетъ необходимый оплотъ противъ неизбѣжныхъ увлеченій министровъ, какъ представителей активной администраціи, запросами данной минуты. Коллегіальное обсужденіе представляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и большее обезпеченіе законности. Поэтому едва ли можно признать желательнымъ и нормальнымъ въ неограниченной монархіи такое же преобладаніе министровъ, какое установилось въ конституціонныхъ государствахъ, какъ естественное послѣдствіе отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ.

Вопросъ о взаимномъ соотношеніи министровъ и коллегіальныхъ учрежденій, и неудобства, связанныя съ рѣшительнымъ преобладаніемъ единоличныхъ правительственныхъ органовъ въ неограниченной монархіи, обратили на себя вниманіе при самомъ учрежденіи у насъ министерствъ. Выразителемъ опасеній, вызванныхъ усиленіемъ единоличнаго начала, явился Трощинскій въ своей запискѣ „О неудобствахъ, происходящихъ отъ государственнаго управленія по формѣ единоличной, введенной закрытіемъ коллегій и отмѣною коллегіальнаго обряда и подтвержденной общимъ Учрежденіемъ Министерствъ 1810 и 1811 годовъ“ [1]). Сравнивъ между собою коллегіальную и единоличную организацію, Трощинскій приходитъ къ такому заключенію: „Доказавъ изложеніемъ физическаго и внутренняго политическаго положенія Россіи, что русскій народъ безгласенъ и не можетъ противопоставить никакого противодѣйствія злоупотребленіямъ, что, слѣдственно, Государь Императоръ, какъ единственный представитель и единственный покровитель своего народа, одинъ только обладаетъ возможностью устроить сіе противодѣйствіе, и противоположивъ неудобства единоличнаго правленія выгодамъ управленія товарищественнаго, слѣдуетъ заключить, что управленіе, наиболѣе приличное теперешнему положенію Россіи, есть управленіе товарищественное, подчиненное съ точностью предписаннымъ формамъ и сопровождаемое дѣятельнымъ надзоромъ за исполненіемъ закона“ [2]).

Однако, на дѣлѣ значеніе министровъ все усиливалось въ ущербъ значенію Сената, и хотя важнѣйшія дѣла управленія докладываются Государю Императору не иначе какъ по обсужденіи ихъ въ совѣщательныхъ учрежденіяхъ, но министры являются все-таки главными органами, содѣйствующими Монарху въ сферѣ

---

[1]) Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 23 и слѣд.

[2]) Ibidem, стр. 58.

управленія. Для обсужденія вопросовъ международной политики у насъ вовсе не существуетъ совѣщательнаго учрежденія, такъ что министръ иностранныхъ дѣлъ есть единственный органъ, содѣйствующій монарху въ этой сферѣ. Для обсужденія дѣлъ внутренняго управленія существуетъ у насъ нѣсколько высшихъ совѣщательныхъ учрежденій: комитетъ министровъ, совѣтъ министровъ, военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ, опекунскій совѣтъ. Но во всѣхъ нихъ министрамъ принадлежитъ преобладающее вліяніе, такъ какъ они или составляютъ въ нихъ большинство членовъ, или предсѣдательствуютъ. Подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора министры и главноуправляющіе вмѣстѣ съ государственнымъ секретаремъ и особо назначенными къ тому Высочайшею властью лицами образуютъ совѣтъ министровъ. Подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго Высочайшею властью лица вмѣстѣ съ предсѣдателями департаментовъ Государственнаго Совѣта государственнымъ секретаремъ и особо назначенными членами министры составляютъ комитетъ министровъ. Независимо отъ этого, требующія Высочайшаго разрѣшенія дѣла военнаго управленія обсуждаются въ военномъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ военнаго министра; дѣла морского вѣдомства—въ адмиралтействъ-совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ главнаго начальника флота и морского вѣдомства, дѣла вѣдомства Императрицы Маріи — въ опекунскомъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго.

Обращаясь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ управленія, мы не остановимся здѣсь на министрахъ, такъ какъ они занимаютъ двойственное положеніе, являясь частью органами правительства, какъ учрежденія, черезъ которыя на всѣ части управленія непосредственно дѣйствуетъ Верховная власть, частью органами подчиненнаго управленія, какъ учрежденія, обладающія самостоятельною рѣшительною властью. Для цѣльности изложенія и избѣжанія повтореній все ученіе о министерствахъ отнесено ко второму отдѣлу, посвященному управленію подчиненному.

Изъ совѣщательныхъ учрежденій мы разсмотримъ сначала имѣющія общее значеніе — комитетъ и совѣтъ министровъ, а затѣмъ спеціальные совѣты по отдѣльнымъ отраслямъ управленія.

§ 21. Комитетъ и совѣтъ министровъ [1]).

Комитетъ министровъ возникъ вмѣстѣ съ первымъ учрежденіемъ министерствъ. При обсужденіи въ неоффиціальномъ комитетѣ, состоявшемъ изъ графа В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильцева, князя Чарторыйскаго и графа П. А. Строганова, въ засѣданіяхъ 11 и 21 апрѣля 1802 г., представленнаго Новосильцевымъ проекта „О раздѣленіи министерства“ [2]), возникъ вопросъ о способѣ доклада дѣлъ министрами Государю. Новосильцевъ полагалъ, что доклады министерскіе „долженствовали подвергаться обсужденію комитета, составленнаго изъ всѣхъ министровъ и, въ случаѣ несоблюденія сей формальности, каждый изъ нихъ имѣлъ право дѣлать отъ себя представленія по предмету доклада“. Государь выразилъ сомнѣніе въ пользѣ такого порядка, но члены комитета отстаивали его, такъ какъ „всѣ отрасли управленія составляютъ какъ бы звенья цѣлаго; слѣдовательно, всякое новое распоряженіе должно быть обсуждаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣшали другому, и чтобы всѣ части государственной администраціи были направлены къ общей цѣли. Мѣры сіи могли также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе Государя, и, будучи связаны между собою взаимною отвѣтственностью, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей“. Эти предположенія Новосильцева вошли и въ манифестъ 8 сентября 1802 года (П. С. З. № 20.406). Въ ст. XI постановлено, что „каждый министръ, прежде поднесенія Намъ доклада, долженъ предварительно его предложить прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями, въ вѣдѣніи ихъ находящимися; въ случаѣ же нарушенія сего узаконяемаго Нами порядка всякій министръ имѣетъ право сдѣлать Намъ о томъ свое представленіе“. Самое же названіе комитета упоминается только въ ст. XV: „Дѣла обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ; для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе члены совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ

[1]) Журналы комитета министровъ. Царствованіе императора Александра I, т. I. 1888 г.; т. II. 1891 г. Коркуновъ. Комитетъ министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями. Юридическая лѣтопись. 1890 г., № 12.

[2]) Богдановичъ. Исторія царствованія Александра I, т. I. Приложеніе, стр. 73.

недѣлю". Слѣдовательно, по справедливому замѣчанію Сперанскаго, „комитетъ не былъ ни мѣсто, ни особое установленіе— онъ былъ только особый образъ доклада" [1]). Но съ теченіемъ времени это измѣнилось, особенно благодаря тому, что въ 1805 г. (П. С. З. № 21.896) и въ 1808 г. (П. С. З. № 23.262) по случаю отсутствія Государя комитету были предоставлены особыя полномочія. Затѣмъ 31 мая 1810 года состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы въ засѣданіяхъ комитета во всѣхъ важныхъ случаяхъ присутствовали предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта и предсѣдательствовалъ бы государственный канцлеръ графъ Румянцевъ, бывшій тогда и предсѣдателемъ совѣта [2]). Комитетъ изъ формы только совокупнаго доклада министровъ превратился какъ бы въ особое присутственное мѣсто, хотя ни компетенція, ни власть его не были точно опредѣлены.

Такое расширеніе значенія комитета вызывало неодобреніе съ самыхъ различныхъ сторонъ. Отрицательно относились къ комитету представители консервативнаго направленія того времени. Трощинскій, обсуждая „средства къ сокращенію и облегченію движенія дѣлъ" во главѣ „излишнихъ инстанцій, кои ни къ чему болѣе не служатъ, какъ только къ продолженію движенія дѣлъ", и поэтому „долженствуютъ быть закрытыми", ставитъ именно комитетъ министровъ [3]).

Въ томъ же отрицательномъ духѣ говоритъ о немъ и Карамзинъ: „Правда, министры составляли между собою комитетъ, ему надлежало одобрить всякое новое установленіе прежде, нежели оно утверждалось монархомъ; но сей комитетъ не походитъ ли на совѣтъ 6 или 7 разноземцевъ, изъ коихъ всякій говоритъ особеннымъ языкомъ, не понимая другихъ? Министръ морскихъ силъ обязанъ ли разумѣть тонкости судебной науки или правила государственнаго хозяйства, торговли и проч.?—Еще важнѣе то, что каждый изъ нихъ, имѣя нужду въ сговорчивости товарищей для своихъ особенныхъ выгодъ, самъ дѣлается сговорчивѣе" [4]). Къ этому можно еще добавить указаніе на неизвѣстнаго автора „Проекта системы гражданскаго управленія", противника министерской системы [5]). „Въ комитетѣ министровъ,—говоритъ онъ,— допущено еще большее (чѣмъ въ совѣтѣ) смѣшеніе всѣхъ разно-

[1]) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, относ. до Россіи, 1859, кн. III, стр. 15.
[2]) Журналы комитета министровъ, т. II. Обозрѣніе, стр. 8.
[3]) Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 91.
[4]) Записка о древней и новой Россіи. Русскій Архивъ, 1870 г., стр. 2886.
[5]) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 44.

родныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія; все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. Отъ сего видѣли мы безпрестанную колеблемость въ мѣрахъ государственныхъ, и единство управленія терялось". Но точно такъ же судилъ о комитетѣ и самъ Сперанскій. По новому Учрежденію министерствъ 1811 г., составленному имъ, комитетъ предполагалось упразднить. Въ Наказѣ министрамъ 25 іюня 1811 г. (П. С. З. № 24.686) постановлено тѣ самыя дѣла, которыя поступали въ комитетъ, вносить въ Сенатъ, и о комитетѣ болѣе не упоминается.

Но это рѣшеніе было принято не сразу. Напротивъ, изъ журналовъ комитета видно, что въ первоначальномъ проектѣ общаго министерскаго устава 1810 года предполагалось еще комитетъ сохранить. 14 сентября этого года комитету было объявлено Высочайшее повелѣніе о томъ, „чтобы часть выработаннаго, но еще не утвержденнаго въ законодательномъ порядкѣ проекта „Общаго Министерскаго устава", а именно глава объ отношеніяхъ министровъ къ министерскому комитету, воспріяла свое дѣйствіе, и чтобы гг. министры означенныя въ оной дѣла въ комитетъ представляли" [1]). Во всякомъ случаѣ упраздненіе комитета было обусловлено задуманнымъ тогда преобразованіемъ Сената съ раздѣленіемъ его на сенатъ судебный и сенатъ правительствующій, и долженствовавшій замѣнить собою комитетъ [2]).

Правительствующій Сенатъ, какъ верховное сословіе управленія, Сперанскій предполагалъ составить подъ предсѣдательствомъ Государя или, въ отсутствіе его, государственнаго канцлера, изъ всѣхъ министровъ. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію Сената, предполагалось раздѣлить на два рода: общія, т.-е. превышающія власть отдѣльныхъ министровъ, но не требующія Высочайшаго разрѣшенія, и особенныя, т.-е. требующія такого разрѣшенія. Общія дѣла рѣшаются въ собраніяхъ Сената подъ предсѣдательствомъ канцлера большинствомъ голосовъ. Дѣла особенныя разсматриваются Сенатомъ въ личномъ присутствіи Государя. По выслушаніи всѣхъ мнѣній дѣло рѣшается изъявленіемъ Высочайшей воли.

Во время отсутствія Государя дѣла чрезвычайныя, въ случаѣ признанія ихъ неотложности, могутъ быть рѣшены большинствомъ голосовъ чрезвычайнаго собранія Сената, состоящаго, кромѣ канц-

[1]) Журналы комитета, т. II, Обозрѣніе, стр. 8. Проектъ этотъ не сохранился.

[2]) Архивъ историч. и практ. свѣд. 1859, кн. III, стр. 45.

лера и министровъ, изъ предсѣдателей Государственнаго Совѣта и его департаментовъ.

Проектъ этотъ былъ принятъ Государственнымъ Совѣтомъ, но не удостоился Высочайшаго утвержденія. Такимъ образомъ, преобразованіе Сената не осуществилось, а между тѣмъ Сперанскій былъ удаленъ. Къ этому присоединились еще чрезвычайныя обстоятельства отечественной войны. Комитетъ, предназначавшійся къ упраздненію, не только не былъ уничтоженъ, но получилъ, напротивъ, болѣе опредѣленное и прочное устройство.

1812

20 марта 1812 года, предъ отбытіемъ въ армію, Александръ I утвердилъ первое Учрежденіе Комитета (П. С. З. № 25.043). Комитетъ получилъ особаго предсѣдателя, и кромѣ того въ составъ комитета были включены, какъ члены его ex officio, предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта. Надо, впрочемъ, замѣтить, что уже 30 марта того же года князь Лопухинъ былъ назначенъ одновременно предсѣдателемъ всѣхъ четырехъ департаментовъ совѣта, и такъ продолжалось до 1816 года.

Учрежденіе 1812 года никогда не подвергалось общему пересмотру и переработкѣ, хотя отдѣльными узаконеніями въ организацію комитета вносились съ теченіемъ времени довольно существенныя измѣненія. Поэтому и въ основѣ дѣйствующаго изданія Учрежденія Комитета 1892 года лежитъ все-таки Учрежденіе 1812 года.

И послѣ того не разъ подымался вопросъ объ упраздненіи комитета. Немногіе, считавшіе желательнымъ сохраненіе комитета, требовали все-таки существенныхъ въ немъ преобразованій. Такъ высказался графъ В. П. Кочубей въ своей Запискѣ 1814 г.: „Учрежденіе Комитета, который не что иное есть, какъ Совѣтъ Министровъ, имѣетъ, конечно, большую выгоду. Тутъ поступаютъ по первоначальному учрежденію всѣ дѣла, которыя, превышая власть министровъ или требуя совмѣстнаго распоряженія, должны представлены быть на Высочайшее утвержденіе; но съ нѣкотораго времени учрежденіе сіе существенно измѣнилось. Бумаги поступаютъ въ Комитетъ безъ всякаго разбору и большею частію такія, кои сами министры могли бы разрѣшать; особливо же поступаютъ онѣ, вопреки учрежденію, безъ означенія по каждому дѣлу мнѣнія министра. Сверхъ того, канцелярія и тутъ получила вліяніе сколько вредное, столько и противное установленію Комитета. Канцелярія сія сдѣлалась нѣкоторымъ родомъ инстанціей. Она докладываетъ дѣла по собственному своему произволу, откладываетъ одни, поспѣшаетъ рѣшеніемъ другихъ. Теперь уже не министры, какъ прежде сіе чи-

нилось, представляютъ и докладываютъ по своимъ дѣламъ, но чиновники, въ большомъ числѣ для сего при Комитетѣ находящіеся. Комитетъ полезно было бы обратить къ первоначальному его учрежденію. Заставить самихъ или чрезъ директоровъ ихъ докладывать бумаги, между тѣмъ какъ краткими журналами уполномочивались бы они къ исполненію мѣръ, правительствомъ утверждаемыхъ. Посредствомъ сего: 1) сохранена была бы вся отвѣтственность министровъ; 2) дѣла шли бы несравненно успѣшнѣе; 3) сохранены были бы не малыя издержки уменьшеніемъ канцеляріи, которую можно было бы оставить изъ трехъ или четырехъ человѣкъ“ [1]).

Находилъ нужнымъ преобразованіе комитета и Аракчеевъ въ смыслѣ рѣшительнаго усиленія власти предсѣдателя. Предсѣдателю онъ предполагалъ предоставить назначеніе засѣданій и дѣлъ къ слушанію, составленіе изъ министровъ „особыхъ комитетовъ для разсужденія по дѣламъ, требующимъ особаго разсмотрѣнія“, „предлагать министрамъ о замѣченныхъ или узнанныхъ упущеніяхъ, съ требованіемъ исправленія оныхъ“, а также „о недѣльныхъ представленіяхъ, дабы не умножить оными дѣла“, и „напоминать о такихъ представленіяхъ, кои слѣдуютъ рѣшенію отъ самихъ министровъ“. Въ дѣлахъ, рѣшаемыхъ по большинству, голосъ предсѣдателя долженъ давать перевѣсъ [2]).

Вопросъ объ упраздненіи комитета обсуждался затѣмъ и въ началѣ царствованія Николая I въ комитетѣ 6 декабря. Вопросъ былъ поднятъ тамъ Сперанскимъ въ Запискѣ его о государственныхъ установленіяхъ. „Комитетъ, говорится въ ней, бывшій дотолѣ только совѣщаніемъ министровъ и по новому образованію (т.-е. 1811 года) назначенный вовсе къ уничтоженію, въ сіе время содѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя, и большія, и судебныя, и правительственныя, рѣшались по голосамъ, и голоса сіи издавались во всеобщее извѣстіе. Между тѣмъ, ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ“ [3]).

Балугьянскій въ представленной имъ въ комитетъ запискѣ указывалъ, что „въ послѣднихъ годахъ Комитетъ завладѣлъ почти всею законодательною властью“. Онъ занимается какъ законодательною властью, такъ и дѣлами по законамъ принадлежащими Сенату. Такимъ образомъ, достоинство совѣта и сената уни-

[1]) Сб. И. Р. Ист. Общ., т. ХС, стр. 9—10.

[2]) Сб. И. Р. Ист. Общ., т. ХС, стр. 123—125.

[3]) Архивъ истор. и практ. свѣд. Калачева, 1859, кн. III, стр. 45.

зилось. Онъ занимается мелочами, что отнимаетъ у министровъ время для занятія важными дѣлами. Поэтому необходимо „постановленіе комитета въ предѣлы, сему званію приличные. Комитетъ, т.-е. соединеніе главъ всѣхъ управленій, долженъ бы представлять то, что во Франціи есть Conseil des Ministres, въ Австріи Staats- und Conferenz-Ministerium, въ Англіи Кабинетъ (различный отъ Privy Council). Въ семъ значеніи онъ бы былъ хранитель государевой тайны, совѣщатель въ законодательствѣ и въ управленіи. Принявъ званіе Тайнаго Совѣта (кабинетъ), присовокупивъ къ нему нѣсколько знатнѣйшихъ и опытнѣйшихъ особъ, подъ предсѣдательствомъ стараго министра или канцлера, онъ собирался бы не въ опредѣленное время, но по повелѣнію Государя, или въ случаяхъ, требующихъ общаго совѣщанія всѣхъ главныхъ управленій. Таковые случаи были бы: 1) предварительное совѣщаніе объ отмѣнѣ и установленіи новыхъ постановленій; 2) о принятіи рѣшительныхъ мѣръ въ случаѣ нарушенія всеобщей безопасности; 3) объявленіе войны и заключеніе мира, и 4) предварительное соображеніе ежегодной смѣты доходовъ и расходовъ“ [1]).

Самъ Сперанскій настаивалъ на уничтоженіи комитета и передачѣ его функцій Сенату. Очевидно, убѣдившись доводами Сперанскаго, комитетъ призналъ „пользу и необходимость преобразовать Комитетъ и соединить его съ первымъ департаментомъ Сената [2]). Въ исполненіе этого комитетомъ былъ выработанъ Проектъ Учрежденія Правительствующаго Сената [3]), который, будучи отдѣленъ отъ судебнаго сената, долженъ былъ замѣнить собою комитетъ министровъ. Но проектъ этотъ не былъ утвержденъ, и комитетъ министровъ остался на ряду съ Сенатомъ и по настоящее время.

Личный составъ комитета слагается изъ предсѣдателя, членовъ по должности и членовъ по особому Высочайшему назначенію. Предсѣдатель назначается безсрочно Высочайшею властью. Первое время предсѣдательствовали въ комитетѣ старшіе по чину министры. Лишь въ 1812 году назначенъ былъ особый предсѣдатель — графъ Салтыковъ. Въ 1816 году, со смертью графа Салтыкова, на его мѣсто былъ назначенъ предсѣдатель Государственнаго Совѣта князь Лопухинъ, и такимъ образомъ установилось соединеніе въ одномъ лицѣ предсѣдательскаго зва-

[1]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 30.
[2]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. LXXIV, стр. 62.
[3]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 125.

нія въ двухъ важнѣйшихъ органахъ верховнаго управленія [1]). Такая практика сохранялась до 1865 года, когда на мѣсто князя Гагарина, бывшаго предсѣдателемъ въ совѣтѣ и въ комитетѣ, предсѣдателемъ совѣта былъ назначенъ Великій Князь Константинъ Николаевичъ. Предсѣдательство въ комитетѣ сохранено было тогда за княземъ Гагаринымъ [2]). Съ тѣхъ поръ старый обычай измѣнился, и въ настоящее время должности предсѣдателей комитета и совѣта не соединяются въ одномъ лицѣ [3]), но предсѣдатель совѣта назначается обыкновенно членомъ комитета.

Членами комитета по должности признаются предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта и министры, къ которымъ приравниваются и въ этомъ отношеніи главноуправляющіе отдѣльными частями, а также государственный секретарь [4]). Оберъ-прокуроръ св. синода призывается лишь по дѣламъ вѣдомства Св. Синода (ст. 17). Записки финляндскаго генералъ-губернатора разсматриваются не иначе, какъ въ его присутствіи (ст. 46).

Хотя ст. 16 предусматриваетъ назначеніе и другихъ членовъ комитета по особому Высочайшему назначенію, но на практикѣ это дѣлается очень рѣдко, такъ что по общему правилу комитетъ состоитъ изъ однихъ только членовъ по должности. Слѣдуетъ только замѣтить, что съ царствованія императора Николая I установился обычай назначать членомъ комитета наслѣдника престола, а съ прошлаго царствованія назначаются членами комитета также и предсѣдатели совѣта.

Такимъ образомъ, въ общемъ составъ комитета представляется двойственнымъ: онъ слагается изъ представителей активной администраціи (министровъ) и изъ наиболѣе вліятельныхъ членовъ совѣта. Включеніе въ составъ комитета предсѣдателей департаментовъ совѣта имѣетъ очень важное значеніе. Этимъ создается прежде всего извѣстный противовѣсъ возможной односторонности и возможныхъ увлеченій представителей активной администраціи.

---

[1]) Послѣ Лопухина предсѣдательствовали въ комитетѣ князь Кочубей, графъ Новосильцевъ, князь Васильчиковъ, князь Чернышевъ, князь Орловъ, графъ Блудовъ.

[2]) Вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что въ случаѣ отсутствія Великаго Князя, князь Гагаринъ предсѣдательствуетъ и въ совѣтѣ.

[3]) Предсѣдателями комитета послѣ Гагарина были графъ Игнатьевъ, графъ Валуевъ, графъ Рейтернъ, Н. Х. Бунге, И. Н. Дурново, С. Ю. Витте.

[4]) [Высочайшимъ указомъ 27 августа 1905 г. повелѣно было учрежденіе совѣта и комитета министровъ дополнить слѣдующимъ постановленіемъ: „предсѣдатель Государственнаго Совѣта состоитъ по званію своему членомъ совѣта и комитета министровъ“. Собр. узак. № 156].

Кромѣ того, въ комитетѣ необходимо присутствіе представителей законодательной коллегіи, такъ какъ этимъ путемъ можно хотя нѣсколько сдержать неизбѣжную наклонность такихъ учрежденій, какъ комитетъ министровъ, распространять свою власть на вопросы собственно законодательнаго характера.

До судебной реформы Государственный Совѣтъ былъ не только законодательнымъ, но и высшимъ судебнымъ учрежденіемъ. Поэтому присутствіе предсѣдателей его департаментовъ могло обезпечить соблюденіе должной границы не только между дѣлами управленія и дѣлами законодательными, но также между дѣлами управленія и дѣлами судебными. Теперь это измѣнилось. Государственный Совѣтъ пересталъ быть высшей судебной инстанціей: это значеніе перешло къ кассаціоннымъ департаментамъ Сената. Поэтому, казалось бы, было вполнѣ послѣдовательнымъ ввести въ составъ комитета первоприсутствующихъ въ Сенатѣ, хотя бы первоприсутствующихъ двухъ общихъ собраній старыхъ департаментовъ и общаго собранія кассаціонныхъ. Компетенція комитета соприкасается очень близко не только съ компетенціей совѣта, но также и съ компетенціей Сената. Разграниченіе ихъ въ законѣ представляется очень неопредѣленнымъ. Тѣмъ болѣе необходимо предотвратить смѣшеніе круга вѣдомства комитета и Сената включеніемъ въ составъ комитета и представителей высшаго органа храненія законовъ. Къ тому же соотношеніе въ комитетѣ представителей активной администраціи къ другимъ членамъ измѣнилось теперь въ смыслѣ рѣшительнаго преобладанія активной администраціи. Число департаментовъ Государственнаго Совѣта не увеличилось. При Александрѣ I ихъ было четыре, при Николаѣ I съ учрежденіемъ особаго департамента по дѣламъ Царства Польскаго даже пять; нынѣ же ихъ всего четыре. Число же министровъ не уменьшилось, а возросло.

Если сравнить составъ комитета съ соотвѣтствующими ему учрежденіями иностранныхъ государствъ, то мы увидимъ, что ближе всего къ нему подходитъ вюртембергскій тайный совѣтъ, состоящій изъ всѣхъ министровъ и неопредѣленнаго числа совѣтниковъ по особому королевскому назначенію [1]). Въ Швеціи въ государственномъ совѣтѣ рѣшительное преобладаніе принадлежитъ также министрамъ. Изъ общаго числа десяти членовъ совѣта только трое не министры. Но и тутъ по дѣламъ судебнымъ призываются съ правомъ голоса двое членовъ высшаго суда [2]). Но въ большин-

[1]) Gaupp. Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. 1884, S. 81.

[2]) Aschehoug. Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. S. 35.

ствѣ государствъ министрамъ, напротивъ, не дается преобладанія въ государственномъ совѣтѣ. Такъ, въ Баваріи въ составъ совѣта входятъ, кромѣ министровъ, наслѣдникъ престола со времени совершеннолѣтія и столько совѣтниковъ по особому королевскому назначенію, чтобы число ихъ по меньшей мѣрѣ равнялось числу министровъ [1]). Въ государствахъ романскихъ министры вовсе не преобладаютъ вліяніемъ въ совѣтѣ. Во Франціи государственный совѣтъ, правда, составляется подъ предсѣдательствомъ министра юстиціи, который тамъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и хранитель печати. Но зато другіе министры имѣютъ въ совѣтѣ голосъ лишь по дѣламъ, ихъ касающимся. Совѣтъ же состоитъ собственно изъ пяти предсѣдателей секцій, 26 ординарныхъ и 18 экстраординарныхъ совѣтниковъ по назначенію президента въ совѣтѣ министровъ. Особенность экстраординарныхъ совѣтниковъ въ томъ, что они избираются изъ лицъ, занимающихъ высшія административныя должности, не получаютъ особаго содержанія, имѣютъ голосъ только въ дѣлахъ, касающихся ихъ министерствъ, и вмѣстѣ съ оставленіемъ ихъ главной должности теряютъ и званіе государственнаго совѣтника [2]). Въ Испаніи Consejo de Estado состоитъ изъ особаго предсѣдателя, министровъ и 32 совѣтниковъ [3]). Въ Италіи [4])—изъ предсѣдателя, четырехъ предсѣдателей секцій, 32 совѣтниковъ, 8 референдаріевъ, докладывающихъ дѣла. Весьма своеобразенъ составъ государственнаго совѣта въ Сербіи по конституціи 1888 г. Онъ составляется изъ 16 членовъ, наполовину назначаемыхъ королемъ, наполовину избираемыхъ скупщиной, но притомъ такъ, что король назначаетъ изъ списка кандидатовъ, представляемыхъ ему въ двойномъ числѣ скупщиной, а скупщина избираетъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ ей также въ двойномъ числѣ королемъ. Функціи членовъ совѣта пожизненны, но, однако, они могутъ быть отставлены, если прослужатъ не менѣе 40 лѣтъ или достигнутъ 65 лѣтъ, или одержимы болѣзнями, препятствующими отправленію службы. Въ совѣтъ могутъ быть назначены только сербы, получившіе высшее образованіе и прослужившіе государству не менѣе 10 лѣтъ [5]).

По сему составу комитетъ, съ подавляющимъ въ немъ преобладаніемъ министровъ, напоминаетъ скорѣе кабинетъ въ парла-

[1]) Seydel. Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, S. 247.

[2]) Batbie. Précit du droit public. 1875, p. 55.

[3]) Compos. Das Staatsrecht des Königreichs Spanien. 1889, S. 47.

[4]) Brusa. Das Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892, S. 212.

[5]) Constitution du royaume Serbie. Belgrad. Imprimerie d'etat, 1889, art. 141—144.

ментарныхъ государствахъ. Но тамъ министры занимаютъ совсѣмъ другое положеніе, чѣмъ у насъ: они отвѣтственны предъ парламентомъ; они солидарные между собой представители опредѣленныхъ парламентскихъ фракцій; безъ ихъ подписи никакое распоряженіе главы государства не можетъ имѣть силы. Кабинетъ или совѣтъ министровъ въ такихъ государствахъ есть ненормальное, безъ постановленія рѣшеній по большинству голосовъ, совѣщаніе лицъ, руководящихъ внѣшней и внутренней политикой государства. И самые вопросы, тамъ обсуждаемые,—важнѣйшіе политическіе вопросы, а не текущія дѣла повседневнаго управленія. Въ абсолютной монархіи министры не могутъ имѣть подобнаго значенія. Наши министры только исполнители Высочайшей воли. Они не обладаютъ самостоятельностью и не образуютъ изъ себя солидарнаго министерства. Да и дѣла, подлежащія разсмотрѣнію комитета, не представляютъ выдающагося политическаго значенія. Въ большинствѣ это дѣла повседневнаго управленія.

То обстоятельство, что наше законодательное учрежденіе носитъ такое названіе, которое обыкновенно присвоивается правительственнымъ совѣтамъ, послужило основаніемъ всѣмъ нашимъ излагателямъ государственнаго права, признать будто русскій Государственный Совѣтъ есть то же, что государственные совѣты западныхъ государствъ, т.-е. совѣщательное учрежденіе по дѣламъ управленія. При такомъ взглядѣ комитетъ министровъ, очевидно уже нельзя также признавать правительственнымъ совѣтомъ. Получается такое впечатлѣніе, какъ будто существованіе на равѣ съ Государственнымъ Совѣтомъ комитета министровъ есть аномалія, случайно возникшая изъ установленной въ 1802 году формы совокупнаго доклада министровъ. Такое отношеніе къ комитету ведетъ, какъ мы видимъ, свое начало еще отъ Сперанскаго, и оно-то, повидимому, мѣшало признать въ комитетѣ учрежденіе, аналогичное съ государственными совѣтами Запада, и дать ему сообразную съ такимъ значеніемъ организацію. Учрежденіе 1812 года, явившееся какъ-разъ въ то время, когда окончательно опредѣлилось съ удаленіемъ Сперанскаго, что нашъ Государственный Совѣтъ не найдетъ себѣ дополненія въ Государственной Думѣ и не сдѣлается государственнымъ совѣтомъ въ западно-европейскомъ смыслѣ, придало комитету такой составъ, что онъ пересталъ быть только совѣщаніемъ министровъ. Но шагъ, сдѣланный тогда въ этомъ направленіи, не былъ достаточно рѣшителенъ. За министрами сохранено слишкомъ большое преобладаніе въ комитетѣ, а между тѣмъ на этой полумѣрѣ дѣло и остановилось.

Едва ли подобный составъ комитета съ рѣшительнымъ пре-

обладаніемъ въ немъ министровъ можно признать вполнѣ соотвѣтствующимъ назначенію комитета. Министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министра, насчитывается теперь 14 человѣкъ, другихъ членовъ, считая съ предсѣдателемъ, не болѣе 7—8. Это преобладаніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что министръ, въ случаѣ невозможности для него быть въ комитетѣ, замѣняется его товарищемъ, другіе же члены никѣмъ замѣняемы быть не могутъ. Между тѣмъ, разъ положенія комитета восходятъ на Высочайшее утвержденіе и, слѣдовательно, суть акты Верховной власти, а не министровъ, они требуютъ особенно спокойнаго и разносторонняго обсужденія. Министры, завѣдуя каждый отдѣльною отраслью, естественно склонны выше всего ставить интересы своего вѣдомства. Являясь представителями активнаго управленія, они находятся, такъ сказать, подъ давленіемъ запросовъ текущей государственной дѣятельности и потому не могутъ не быть особенно отзывчивы къ потребностямъ данной минуты. Отвѣтственные органы исполнительной власти, они всегда стремятся къ выдѣленію себѣ возможной свободы дѣятельности, возможной полноты власти. Все это неизбѣжно, все это такъ и должно быть. Но потому-то власть министровъ и ограничена обязанностью вносить важнѣйшія административныя дѣла въ комитетъ, который долженъ сдерживать возможныя увлеченія отдѣльныхъ министровъ. Высочайше утвержденныя положенія комитета суть акты Верховной власти. Они имѣютъ то же значеніе, какъ въ Пруссіи königliche Verordnungen, въ Англіи orders in Council, во Франціи décrets portant réglement d'administration publique. Имъ не пристало быть выраженіемъ одностороннихъ интересовъ какого-нибудь отдѣльнаго вѣдомства или исключительныхъ требованій текущаго активнаго управленія, въ монархіи болѣе, чѣмъ гдѣ-либо. Монархическая власть, живое воплощеніе государственной идеи, стоитъ выше всякихъ одностороннихъ или минутныхъ интересовъ. Поэтому въ высшемъ совѣщательномъ учрежденіи по дѣламъ управленія министры должны быть, конечно, членами, но едва ли цѣлесообразно давать имъ рѣшительное преобладаніе. Имъ должны быть противопоставлены въ достаточномъ числѣ другія лица, не стоящія непосредственно у дѣлъ управленія, могущія поэтому относиться къ обсуждаемымъ вопросамъ спокойнѣе и свободнѣе, соображая ихъ съ общими и постоянными задачами государственной жизни, охраняя должную грань между управленіемъ, съ одной стороны, законодательствомъ и судомъ, съ другой.

Что касается собственно устройства комитета, то оно очень несложно. Комитетъ функціонируетъ только въ составѣ общаго

присутствія своихъ членовъ, и затѣмъ при немъ имѣется канцелярія, состоящая, подъ начальствомъ управляющаго дѣлами комитета, изъ его помощника, начальниковъ отдѣленій и ихъ помощниковъ. Управляющій дѣлами, его помощникъ и начальники отдѣленій опредѣляются Высочайшею Властью (Учрежд. Ком., ст. 66, 67, 69).

1861

Въ 1861 году былъ учрежденъ совѣтъ министровъ для предварительнаго разсматриванія въ Высочайшемъ присутствіи: 1) видовъ и предположеній къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ каждому министру; 2) свѣдѣній о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей; 3) первоначальныхъ предположеній о необходимости отмѣнить или замѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ; 4) мѣръ, требующихъ общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, кои по существу своему не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ государственныхъ учрежденій; 5) свѣдѣній о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства, требующихъ общаго соображенія, чтобы каждому министру были извѣстны главнѣйшія распоряженія другихъ; 6) заключеній особыхъ коммиссій, учреждаемыхъ Высочайшею властью для разсмотрѣнія отчетовъ министровъ, и 7) всѣхъ тѣхъ дѣлъ, кои по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ будутъ предложены совѣту (Учр. Сов., ст. 2). Уже изъ этого перечисленія предметовъ вѣдѣнія совѣта министровъ видно, что компетенція его довольно неопредѣленная. А къ этому присоединяется еще, что всѣ дѣла вносятся въ него не иначе, какъ по особому каждый разъ Высочайшему разрѣшенію (ст. 3). Такимъ образомъ, компетенція совѣта министровъ получаетъ совершенно факультативный порядокъ.

Совѣтъ министровъ составляется подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ (ст. 4) и другихъ лицъ по непосредственному Высочайшему назначенію (ст. 5). При всѣхъ засѣданіяхъ совѣта присутствуетъ государственный секретарь для представленія по всѣмъ законодательнымъ вопросамъ свѣдѣній изъ дѣлъ Государственнаго Совѣта (ст. 6). Завѣдываніе дѣлами совѣта министровъ возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ (ст. 7). Назначенныя Государемъ къ обсужденію въ совѣтѣ министровъ дѣла препровождаются къ завѣдывающему дѣлами за три дня до назначеннаго засѣданія (ст. 8). Дѣла докладываются въ совѣтѣ самими министрами и только въ случаѣ невозможности—завѣдывающимъ дѣлами совѣта (ст. 10). Если Государю Императору благоугодно будетъ обра-

тить дѣло къ ближайшему обсужденію внѣ Высочайшаго присутствія, то составляется особое совѣщательное собраніе или коммиссія изъ членовъ совѣта и лицъ особо назначенныхъ Государемъ, и о результатахъ совѣщаній завѣдывающимъ представляется Государю краткая меморія (ст. 12). Высочайшія резолюціи по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ, исполняются подлежащими министрами тѣмъ самымъ порядкомъ, коимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ (ст. 11). Но дѣла законодательныя по предварительному ихъ разсмотрѣнію въ совѣтѣ министровъ обязательно вносятся въ Государственный Совѣтъ (ст. 2, п. 3).

Совѣтъ министровъ учрежденъ для приданія дѣятельности отдѣльныхъ министровъ большаго единства и солидарности путемъ выработки подъ непосредственнымъ руководствомъ Государя общаго плана управленія и законодательныхъ работъ. Но такъ какъ онъ не имѣетъ ни обязательной компетенціи, ни опредѣленныхъ дней засѣданія, а всецѣло зависитъ въ своей дѣятельности отъ Высочайшей воли, то, собственно говоря, совѣтъ министровъ не образуетъ у насъ особаго государственнаго учрежденія, а представляетъ совершенно факультативную форму коллективнаго министерскаго доклада. Въ учрежденіи совѣта министровъ выразилась какъ бы попытка возродить комитетъ министровъ въ его первоначальной формѣ по Учрежденію министерствъ 1802 года, когда онъ былъ только формой совокупнаго доклада.

Дѣятельность совѣта министровъ имѣетъ исключительно подготовительный характеръ. И удостоившіяся Высочайшаго одобренія заключенія совѣта могутъ имѣть своимъ послѣдствіемъ или устраненіе возбужденнаго вопроса, или передачу его на дальнѣйшее разсмотрѣніе надлежащихъ учрежденій. Поэтому заключенія совѣта министровъ и не подлежатъ обнародованію.

§ 22. Компетенція и дѣлопроизводство комитета.

Комитетъ министровъ, подобно Государственному Совѣту и совѣту министровъ, есть совѣщательное учрежденіе при Монархѣ, не имѣющее собственной власти. Поэтому „никакое заключеніе комитета не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія“ (Учр. Ком. Мин., ст. 59). Но начало это примѣняется къ комитету не съ такою послѣдовательностью, какъ къ Государственному Совѣту и совѣту министровъ. Нѣкоторыя

дѣла, въ видѣ исключенія, предоставлено комитету рѣшать собственною властью. Первоначально кругъ этихъ дѣлъ былъ довольно широкъ. По Учрежденію 1812 года всѣ текущія дѣла, къ которымъ тогда относились тѣ, „по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ или въ разрѣшеніи и исполненіи которыхъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе“, рѣшались собственною властью комитета. Но Учрежденіе 1812 г. было издано передъ отбытіемъ Государя въ армію, почему комитету и была присвоена особенная власть. Частыя отлучки Александра I изъ столицы и изъ Россіи вызывали и потомъ указы о предоставленіи комитету особой власти (П. С. З. №№ 26.392; 27.015; 27.901; 28.353, 29.123; 29.154; 29.581; 30.026; 30.314; 30.469). Заключающееся теперь въ ст. 59 Учр. Ком. правило, что всѣ положенія комитета представляются на Высочайшее утвержденіе, повидимому, установлено неопубликованной Высочайше утвержд. запиской предсѣдателя комитета министровъ 5 іюня 1827 года. По крайней мѣрѣ на нее только сдѣлана ссылка и въ Учр. Ком. въ Сводѣ 1832 г., и въ дѣйствующемъ изданіи 1892 г. По Своду 1832 г., рѣшенію собственной властью комитета были предоставлены единогласныя положенія: 1) по дѣламъ о раскольникахъ и 2) о назначеніи пенсій, развѣ предполагалось испросить какое-либо изъятіе изъ существующихъ законовъ (ст. 204). Въ Учрежд. Ком. изд. 1842 года къ этому присоединились еще дѣла о совращенныхъ изъ православія (ст. 48); приговоры по этимъ дѣламъ уголовныхъ палатъ на основаніи П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11.390) вносились начальниками губерній въ комитетъ. Въ Учрежд. Ком. изд. 1857 г. къ дѣламъ, рѣшеннымъ комитетомъ собственною властью, отнесены только дѣла о пенсіяхъ. Такъ какъ сравнительно съ изданіемъ 1842 г. въ изданіи 1857 г. прибавилось подъ ст. 48 только одна новая ссылка на неопубликованный указъ 7 іюля 1853 г. о раскольникахъ, то въ немъ и надо видѣть основаніе исключенія дѣлъ о раскольникахъ изъ числа рѣшаемыхъ комитетомъ собственною властью. Судебные же приговоры по дѣламъ о совращеніи изъ православія теперь болѣе не представляются ни въ комитетъ, ни на Высочайшее усмотрѣніе.

Ст. 60 дѣйствующаго изданія Учрежд. Ком. Мин. 1892 г. говоритъ только, что изъ общаго правила о рѣшеніи дѣлъ не иначе какъ съ Высочайшаго утвержденія „исключаются только положенія о принятіи къ свѣдѣнію какихъ-либо донесеній, а также по дѣламъ, окончательное рѣшеніе коихъ предоставлено самому комитету“, не перечисляя этихъ дѣлъ. Какія же это дѣла?

Подъ статьей приведены ссылки въ большинствѣ на необнародованныя Высочайшія повелѣнія. Только пять ссылокъ сдѣланы на указы, помѣщенные въ Полномъ Собраніи Законовъ. Изъ нихъ первый указъ 10 авг. 1823 г. (№ 29.580) предписываетъ приводить въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія положенія комитета по дѣламъ, которыя передаются министромъ на предварительное соображеніе. П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11.390) относится къ вносившимся прежде въ комитетъ начальниками губерній приговорамъ уголовныхъ палатъ по дѣламъ о совращеніи изъ православія. Но дѣла эти теперь отошли изъ вѣдѣнія комитета. П. К. М. 15 апрѣля 1866 г. (№ 43.191) говоритъ собственно не о рѣшеніи дѣлъ собственною властью комитета, а о предоставленіи рѣшенія дѣлъ, вносившихся прежде въ комитетъ, власти министровъ. Только П. К. М. 7 іюля 1867 г. [1]). и М. Г. С. 7 іюня 1872 года (№ 50.958) дѣйствительно предоставляютъ комитету собственною властью разрѣшать дѣла объ отклоненіи земскихъ ходатайствъ и о предварительномъ задержаніи и запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ книгъ и изданій. Но, кромѣ того, какъ это видно изъ приведенныхъ по ст. 60 Учр. Ком. изд. 1892 г. ссылокъ, границы предоставленной комитету самостоятельной рѣшительной власти опредѣляются также Положеніями Комитета Министровъ 19 ноября 1838 г. и 21 мая 1857 года. Назначеніе пенсій и единовременныхъ пособій, на основаніи общаго пенсіоннаго устава, кромѣ случаевъ, заслуживающихъ особеннаго Высочайшаго вниманія, предоставлено съ 1857 г. собственной власти министровъ. Съ другой стороны, рѣшенію собственною властью комитета предоставлены: 1) примѣненіе правилъ, изданныхъ для одной части или вѣдомства, къ другимъ подобнымъ обстоятельствамъ того же или другого вѣдомства въ такихъ, однакожъ, случаяхъ, когда по правиламъ тѣмъ на приведеніе оныхъ въ дѣйствіе не требуется каждый разъ особаго Высочайшаго разрѣшенія; 2) дозволеніе православнымъ церквамъ, монастырямъ и архіерейскимъ домамъ пріобрѣтать недвижимости; 3) дозволеніе церквамъ иностранныхъ исповѣданій принимать пожертвованія; 4) разсрочка съ процентами и безъ процентовъ разныхъ ссудъ, выданныхъ по случаю пожаровъ, неурожаевъ и другихъ общественныхъ бѣдствій; 5) о присвоеніи классовъ должностямъ и разрядамъ по пенсіямъ и мундирамъ.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію комитета, законъ раздѣляетъ на

---

[1]) Это П. К. М. напечатано въ П. С. З. 1870 года, подъ № 44.814, но подъ ст. 60 У. К. М. не сдѣлано почему-то ссылки на П. С. З.

двѣ группы: дѣла текущія и дѣла въ особенности подлежащія разсмотрѣнію комитета (ст. 23). По замѣчанію Градовскаго, дѣла текущія опредѣляются степенью власти, требуемой для ихъ разрѣшенія, дѣла въ особенности предоставленныя — ихъ родомъ [1]). Къ дѣламъ текущимъ ст. 24 Учр. Ком. относитъ: 1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ; 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе, и 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру и требующія Высочайшаго разрѣшенія. Изложеніе этой статьи даетъ основаніе предположить, что не всѣ дѣла текущія требуютъ для своего разрѣшенія дѣйствія Высочайшей власти, а только третья ихъ категорія. И такъ дѣйствительно было по первоначальному Учрежденію Комитета 1812 года. Къ дѣламъ текущимъ въ немъ были отнесены только дѣла двухъ первыхъ категорій, и всѣ текущія дѣла разрѣшались тогда собственною властью комитета по большинству голосовъ. Но въ царствованіе Николая I это измѣнилось. Уже въ Сводѣ 1832 г. въ Учрежденіи министерствъ было постановлено, что въ комитетъ вносятся лишь тѣ текущія дѣла, для разрѣшенія которыхъ „законы и учрежденія недостаточны или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія“ (ст. 1648); дѣла же, разрѣшаемыя „по существующимъ законамъ и учрежденіямъ“, вносятся въ Сенатъ (ст. 1647). Эти постановленія воспроизведены безъ всякихъ измѣненій въ дѣйствующемъ изданіи Учрежд. мин. въ ст. 208 и 209. Такимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что невозможность разрѣшенія силою существующихъ законовъ, и необходимость Высочайшаго разрѣшенія есть непремѣнное условіе внесенія текущихъ дѣлъ въ комитетъ.

Дѣла, въ особенности предоставленныя комитету, перечислены въ ст. 26 Учр. Ком. подъ 21 рубриками. Перечень этотъ, однако, далеко не полонъ. Въ немъ опущены: 1) представленія министра внутреннихъ дѣлъ объ увольненіи изъ русскаго подданства; 2) дѣла о дворянскихъ складкахъ (Зак. сост., ст. 152); 3) объ установленіи усиленной и чрезвычайной охраны (I Прилож. къ 1 Уст. пред. и прес. прест., ст. 2); 4) о составленіи списка должностей, несовмѣстимыхъ съ участіемъ въ частныхъ промышленныхъ обществахъ (Уст. служб. гражд., ст. 28); 5) составленіе списка городовъ, въ которыхъ отмѣна постановленій думъ предоставлена министру внутреннихъ дѣлъ (Город. Полож., ст. 88,

[1]) Начала, т. II, стр. 241.

прим.); 6) составленіе росписанія городскихъ поселеній, гдѣ вводится упрощенное общественное управленіе (Город. Пол., ст. 22); 7) дѣла о переименованіи селеній въ города (1863, ноября 11, № 40.261); 8) разрѣшеніе отчужденія церковныхъ земель (т. IX, ст. 401); 9) испрошеніе пенсій лицамъ тюремной стражи, потерпѣвшимъ на службѣ (Уст. сод. страж., ст. 36); 10) принятіе на службу по технической, горнозаводской, соляной и монетной части лицъ, не имѣющихъ права государственной службы (Уст. служб. гражд , ст. 58); 11) разрѣшеніе найма частныхъ земель подъ разработку минеральныхъ богатствъ на срокъ, свыше установленнаго закономъ (Уст. горн., ст. 196); 12) разрѣшеніе недоразумѣній между подлежащими министрами по примѣненію правилъ о нарядахъ, даваемыхъ морскимъ и военнымъ вѣдомствами казеннымъ горнымъ заводамъ (Уст. горн., ст. 891, прим. Прод. 1895 г.); 13) разрѣшеніе несогласій главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ съ министрами (Уст. упр. Кавк., ст. 10).

Въ общемъ, дѣла въ особенности предоставленныя комитету могутъ быть сведены къ слѣдующимъ группамъ: 1) дѣла общаго спокойствія и безопасности, въ частности о запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ изданій и о воспрещеніи сообществъ (пп. 1, 12, 13, 18), объ установленіи мѣръ исключительной охраны, объ установленіи нормальной таксы вознагражденія за убиваемый зачумленный гуртовой скотъ; 2) дѣла о народномъ продовольствіи (п 1); 3) дѣла по устройству путей сообщенія: желѣзнодорожныя (разрѣшеніе построекъ и главныя мѣроположенія, если съ этимъ не связано установленіе расходовъ для государственнаго казначейства) и по признанію общеобязательными постановленій центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ (пп. 3 и 14); 4) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній безъ предоставленія имъ привилегій (п. 2); 5) дѣла о пожертвованіяхъ, когда они заслуживаютъ особаго Высочайшаго вниманія, или когда требуется измѣнить ихъ назначеніе (пп. 9, 16); 6) дѣла по охраненію православія, о расколѣ и о развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества (пп. 8, 19); 7) дѣла служебныя: о назначеніи пенсій, о составленіи списка должностей—освобождающихъ отъ призыва на службу изъ запаса и несовмѣстимыхъ со службой въ частныхъ обществахъ, временное удаленіе чиновниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью (пп. 6, 8); 8) дѣла финансовыя: составленіе таксъ вознагражденія за лошадей, поставляемыхъ для войска на случай войны (ст. 25, п. 3); утвержденія штатовъ установленій, учреждаемыхъ на опредѣлен-

ный срокъ, передача постороннимъ вѣдомствамъ и отводъ лицамъ казеннаго недвижимаго имущества (пп. 5, 10); 9) дѣла объ увольненіи изъ русскаго подданства; 10) записки финляндскаго генералъ-губернатора о дѣлахъ Великаго Княжества, имѣющихъ близкую связь съ прочими частями имперіи (ст. 27); 11) дѣла по надзору за органами самоуправленія: установленіе дворянскихъ складокъ, отклоненіе земскихъ ходатайствъ, отмѣна постановленій земскихъ собраній (п. 15), и, наконецъ, 12) надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ и губернскихъ правленій; выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, опредѣленіе порядка представленія, срока и формы всеподданнѣйшихъ отчетовъ губернаторовъ; и, что особенно важно, обсужденіе мѣръ къ исполненію послѣдовавшихъ по этимъ отчетамъ Высочайшихъ замѣчаній (пп. 7 и 17).

Дѣла въ комитетъ поступаютъ или по представленіямъ министровъ, или по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 30) [1]). На внесеніе министромъ дѣла въ комитетъ не требуется предварительное Высочайшее соизволеніе. Министры вносятъ дѣла въ формѣ подписанныхъ ими записокъ (ст. 31). Когда испрашиваемое разрѣшеніе должно быть облечено въ форму именного указа, къ запискѣ прилагается и проектъ указа (ст. 36). Въ другихъ случаяхъ заключеніе министра въ запискѣ должно быть изложено такъ, чтобы въ случаѣ утвержденія оно прямо могло бы быть обращено въ исполненіе (ст. 37). Всѣ представленія доставляются управляющему дѣлами комитета (40) не позже какъ наканунѣ собранія, кромѣ тѣхъ дѣлъ, которыя не терпятъ ни малѣйшаго отлагательства (ст. 41). Дѣла къ слушанію въ комитетѣ подготовляются въ канцеляріи начальниками отдѣленій подъ руководствомъ управляющаго дѣлами (ст. 83, 84). Составленные такимъ образомъ доклады разсылаются до слушанія дѣла всѣмъ членамъ комитета въ печатныхъ запискахъ. Дѣла докладываются начальниками отдѣленій, но можетъ докладывать и самъ управляющій дѣлами, который всегда присутствуетъ при докладѣ и даетъ нужныя объясненія (ст. 86—88). Руководство преніями принадлежитъ предсѣдателю комитета, пользующемуся такою же властью, какъ и предсѣдатель Государственнаго Совѣта (ст. 42—44). Въ журналъ вносятся мнѣнія большинства и сокращенно всѣ мнѣнія, которыя

[1]) [Правила, относящіяся до назначенія дѣлъ къ докладу, порядку разсмотрѣнія дѣлъ, составленію и подписанію журналовъ, представленію ихъ на Высочайшее благоусмотрѣніе и исполненію по нимъ сохраняютъ свою силу и по упраздненіи комитета министровъ для совѣта государственной обороны. См. о немъ ниже].

независимо отъ особыхъ мнѣній кто-либо изъ членовъ записать пожелаетъ (ст. 47). Дѣла комитета представляются Государю въ подлинныхъ журналахъ (ст. 49, 54), за подписью всѣхъ тѣхъ членовъ, кои при слушаніи дѣла находились, а также и приглашенныхъ къ участію въ сужденіи дѣла постороннихъ лицъ (ст. 56). Состоявшіяся по нимъ Высочайшія повелѣнія излагаются въ формѣ Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ. Положенія комитета приводятся въ исполненіе подлежащими министрами, которымъ и сообщаются для этого выписки изъ журналовъ комитета, за подписью управляющаго дѣлами съ прописаніемъ всѣхъ разсужденій, происходившихъ въ комитетѣ (ст. 61, 62).

Засѣданія комитета, функціонирующаго, какъ мы уже говорили, только въ составѣ общаго присутствія, происходятъ разъ въ недѣлю, по вторникамъ. Члены комитета и министры и предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта, всѣ люди очень занятые. Поэтому не можетъ не обратить на себя вниманія отсутствіе при комитетѣ секцій, отдѣленій, коммиссій, которыя бы предварительнымъ детальнымъ обсужденіемъ представленій министровъ могли бы подготовить ихъ къ докладу въ общемъ присутствіи комитета. Въ аналогичныхъ комитету учрежденіяхъ Запада вездѣ имѣются такія коммиссіи или секціи. Такъ, въ Швеціи дѣла, предварительно доклада ихъ въ общемъ присутствіи совѣта, обсуждаются въ коммиссіи, составленной изъ лицъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлѣ и наиболѣе компетентныхъ. Во Франціи государственный совѣтъ, кромѣ общаго собранія, имѣетъ еще пять секцій, въ Италіи и Испаніи—четыре.

Возможность для комитета обойтись съ однимъ общимъ присутствіемъ объясняется тѣмъ, что дѣла подготовляются и докладываются въ немъ чинами канцеляріи. Но это, конечно, приводитъ еще къ большему, чѣмъ въ государственномъ совѣтѣ, преобладанію канцеляріи. Между тѣмъ дѣла, подлежащія обсужденію комитета, представляются крайне разнообразными, и многія изъ нихъ требуютъ чисто техническихъ свѣдѣній или знакомства съ особенными мѣстными условіями. Поэтому неудобства, связанныя съ отсутствіемъ въ комитетѣ спеціальныхъ секцій съ соотвѣтствующимъ составомъ, не могли не ощущаться на практикѣ. Потребности все расширяющагося государственнаго управленія привели уже отчасти къ восполненію этого недостатка, правда, въ своеобразной, какъ бы скрытой, формѣ. Къ вѣдѣнію комитета отнесены, между прочимъ, желѣзнодорожныя дѣла, которыя такъ сложны, требуютъ столько спеціальныхъ знаній и вмѣстѣ съ тѣмъ имѣютъ такое значеніе для всего народнаго хозяйства,

что обсужденіе ихъ прямо въ общемъ присутствіи комитета не могло не оказаться неудовлетворяющимъ цѣли. И вотъ, съ самаго возникновенія у насъ желѣзнодорожнаго дѣла организуются особые желѣзнодорожные комитеты, сначала для обсужденія проектовъ постройки отдѣльныхъ желѣзныхъ дорогъ, затѣмъ общіе желѣзнодорожные комитеты. Въ 1852 году образуется комитетъ для разсмотрѣнія предположеній о сооруженіи желѣзныхъ дорогъ, въ 1856 году переименованный въ главный комитетъ желѣзныхъ дорогъ. Затѣмъ 18-го декабря 1858 года былъ учрежденъ комитетъ желѣзныхъ дорогъ, закрытый 29-го января 1874 года, но и послѣ этого члены его призывались въ комитетъ министровъ для участія въ обсужденіи желѣзнодорожныхъ дѣлъ въ 1874—1878 годахъ. Коммиссіей подъ предсѣдательствомъ графа Баранова, выработавшей дѣйствующій теперь Уставъ Россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, предположено было образованіе особаго высшаго желѣзнодорожнаго совѣта, совершенно независимаго отъ министерства путей сообщенія. Но въ Государственномъ Совѣтѣ это предположеніе встрѣтило возраженія и, какъ результатъ компромисса, явилось образованіе въ 1885 г. совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія, но съ представителями отъ другихъ вѣдомствъ и съ переносомъ дѣлъ, въ случаѣ разногласія, на разсмотрѣніе комитета министровъ. Совѣтъ этотъ имѣетъ значеніе „учрежденія междуминистерскаго“, какъ на это прямо указано въ журналѣ соединенныхъ департаментовъ [1]). Такимъ образомъ, совѣтъ этотъ является въ сущности секціей комитета министровъ, состоящей только при министерствѣ путей сообщенія. Разъ практически былъ проложенъ путь къ устраненію неудобствъ, проистекающихъ отъ неимѣнія въ комитетѣ спеціальныхъ секцій, жизнь не замедлила воспользоваться имъ и для другихъ дѣлъ. Всего черезъ четыре года по учрежденіи желѣзнодорожнаго совѣта организуется совершенно аналогичный совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ уже при министерствѣ финансовъ, но съ точно такимъ же „междуминистерскимъ“ характеромъ, и ставится въ совершенно такое же отношеніе къ комитету министровъ. Этимъ лучше всего доказывается практическая потребность въ подобныхъ „междуминистерскихъ“ совѣтахъ, подчиненныхъ, собственно говоря, комитету министровъ.

Дополненіе. Высочайшимъ указомъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, которымъ преобразованъ совѣтъ министровъ, повелѣно было: 1) изъять изъ

[1]) Общій Уставъ Росс. жел. дорогъ съ изложеніемъ бывшихъ при разсмотрѣніи онаго въ Государственномъ Совѣтѣ сужденій, 1886, стр. 168.

вѣдѣнія комитета министровъ слѣдующія дѣла, указанныя въ его учрежденіи въ п. п. 1 и 2 ст. 24, т.-е. дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, и дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе; б) въ п. п. 1 и 2 ст. 25, т.-е. дѣла, вносившіяся въ Комитетъ Министровъ по военной части, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, и дѣла, предполагающія новый распорядокъ и дополненіе правилъ, дѣйствующихъ по гражданскому управленію, а также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде по сему управленію принятыхъ и Высочайшею властью утвержденныхъ; в) въ п. п. 1, 7 и 12 ст. 26, т.-е. изъ дѣлъ въ особенности подлежавшихъ разсмотрѣнію комитета министровъ: дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и по всякому чрезвычайному происшествію; высшія административныя дѣла по расколу и дѣла о воспрещеніи сообществъ, и наконецъ, г) тѣ изъ текущихъ дѣлъ по всѣмъ частямъ министерскаго управленія (п. 1 ст. 23) и дѣлъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія (п. 3 ст. 24), которыя подлежатъ вѣдѣнію преобразованнаго совѣта министровъ; 2) предоставить совѣту министровъ войти въ соображеніе и представить въ установленномъ порядкѣ о распредѣленіи между другими учрежденіями и о порядкѣ разрѣшенія дѣлъ, временно оставляемыхъ въ вѣдѣніи Комитета Министровъ.—Высочайшимъ указомъ 23 апрѣля 1906 г. повелѣно было Комитетъ Министровъ упразднить; изъ дѣлъ, которыя вносились въ Комитетъ Министровъ и соединенное присутствіе Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта направлять: 1) въ общемъ законодательномъ порядкѣ дѣла, подлежащія обсужденію Государственной Думы и преобразованнаго Государственнаго Совѣта; 2) въ Департаменты Государственнаго Совѣта и особое его присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ: А) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ (Учр. сов. и Ком. М., ст. 26 п. 3) и по связи съ ними дѣла: а) объ избраніи способовъ удовлетворенія правительства по его претензіямъ къ желѣзнымъ дорогамъ, принятымъ въ казенное завѣдываніе отъ несостоятельныхъ обществъ; б) о принудительномъ отчужденіи имуществъ для сооруженія желѣзнодорожныхъ линій и подъѣздныхъ путей общаго пользованія; Б) дѣла объ образованіи, отводѣ и продажѣ участковъ казенной земли, а также о предоставленіи въ потомственное пользованіе свободныхъ казенныхъ участковъ; В) дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе ихъ согласно волѣ жертвователя сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ; 3) дѣла по опредѣленіямъ Сената, подлежащія представленію на Высочайшее разрѣшеніе и представлявшіяся черезъ Комитетъ Министровъ, представлять чрезъ министра юстиціи; къ назначенію же первоприсутствующихъ, которому ежегодно предшествовало представленіе черезъ Комитетъ Министровъ полнаго списка сенаторовъ, примѣнить порядокъ, установленный Учрежденіемъ суд. уст., согласно которому сенаторы и первоприсутствующіе назначаются Государемъ по непосредственному его усмотрѣнію; 4) дѣла объ утвержденіи выборовъ на должности предсѣдателей и товарищей предсѣдателей С.-Петербургскаго и Московскаго коммерческихъ судовъ и о заслуживающихъ Высочайшаго вниманія по суммѣ или по цѣли

пожертвованіяхъ частныхъ лицъ представлять на Высочайшее усмотрѣніе черезъ министровъ и главноуправляющихъ; 5) прочія дѣла, подлежащія внесенію въ Комитетъ Министровъ, а также дѣла о назначеніи усиленныхъ пенсій и пособій служащимъ и ихъ семействамъ отнести къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ и 6) Канцелярію Комитета Министровъ сохранить, переименовавъ ее въ канцелярію Совѣта Министровъ и подчинивъ ее предсѣдателю совѣта. (Собр. узак. 1906 г. № 97).

Дополненіе § 22[1]. Преобразованный Совѣтъ Министровъ и другія непосредственно Монарху подчиненныя учрежденія.

I. Совѣтъ Министровъ. 19 октября 1905 г. послѣдовалъ именной Высочайшій указъ о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій «въ развитіе коренныхъ началъ министерскаго устройства», согласно которому всѣ министерства и главныя управленія составляютъ «единое управленіе» и «въ цѣляхъ вящшаго его объединенія, необходимость коего вызывается также предстоящими министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями съ образованіемъ Государственной Думы, новыми обязанностями». Цѣлью учрежденія Совѣта Министровъ является такимъ образомъ направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства и высшаго управленія, за исключеніемъ ревизіонной дѣятельности государственнаго контроля, ни въ какомъ отношеніи компетенціи Совѣта Министровъ не подлежащей.

Въ составъ Совѣта Министровъ входятъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ участвуютъ въ совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. При обсужденіи отдѣльныхъ дѣлъ въ Совѣтъ Министровъ могутъ быть приглашаемы по распоряженію предсѣдателя его правомъ совѣщательнаго голоса или для представленія объясненій, лица, содѣйствіе которыхъ можетъ быть полезно для разрѣшенія дѣла.

Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ министровъ по избранію Монарха или особаго, назначеннаго къ тому лица. Предсѣдатель Совѣта, хотя бы онъ и не завѣдывалъ отдѣльною частью управленія, можетъ участвовать по дѣламъ всѣхъ вѣдомствъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ и заступать каждаго изъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ это установлено для министровъ. Въ отсутствіе предсѣдателя мѣсто его заступаетъ одинъ изъ членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ Совѣтѣ Министровъ предсѣдательствуетъ Государь, предсѣдатель совѣта участвуетъ въ немъ на правахъ члена.

Такъ какъ на Совѣтъ Министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, то вѣдомству его подлежатъ:

1) предварительное разсмотрѣніе главныхъ основаній предположеній отдѣльныхъ министровъ или особыхъ совѣщаній, комитетовъ и коммиссій по предметамъ законодательства и другимъ, подлежащимъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, за исключеніемъ дѣлъ, отно-

сящихся до вѣдомства императорскаго двора и удѣловъ, государственной обороны и внѣшней политики, которыя вносятся въ Совѣтъ Министровъ, когда послѣдуетъ о томъ Высочайшее повелѣніе, когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ это необходимымъ, или когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ;

2) обсужденіе предположеній начальниковъ вѣдомствъ, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству, о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія, за исключеніемъ должностей по вѣдомству императорскаго двора и удѣловъ, по управленію арміею и флотомъ и должностей дипломатическихъ;

3) разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ докладовъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, имѣющихъ общее значеніе или же касающихся другихъ вѣдомствъ и подлежащихъ представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе. Доклады эти сообщаются предсѣдателю Совѣта Министровъ и вносятся имъ на разсмотрѣніе Совѣта или же по соглашенію его съ подлежащимъ министромъ докладываются послѣднимъ, непосредственно, Государю, въ случаѣ надобности, въ присутствіи предсѣдателя Совѣта Министровъ;

4) разсмотрѣніе записокъ финляндскаго генералъ-губернатора о дѣлахъ, которыя, по тѣснымъ связямъ Великаго Княжества Финляндскаго съ прочими частями имперіи, имѣя близкое отношеніе къ обоимъ управленіямъ, требуютъ какъ съ той, такъ и съ другой стороны разсмотрѣнія и соображенія, когда генералъ-губернаторъ признаетъ сіе нужнымъ и когда по онымъ не требуется измѣненія дѣйствующихъ въ Финляндіи узаконеній [1]). Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по симъ запискамъ, сообщаются финляндскому генералъ-губернатору непосредственно, для объявленія ихъ къ исполненію по Финляндіи установленнымъ порядкомъ. Кромѣ этого на основаніи Высочайше утвержденнаго 20 мая 1908 г. положенія Совѣта Министровъ:

5) сужденіе о томъ, какія изъ возникающихъ по Великому Княжеству Финляндскому дѣлъ затрагиваютъ вмѣстѣ съ тѣмъ интересы имперіи и посему требуютъ ближайшаго со стороны министерствъ и главныхъ управленій соображенія. Соотвѣтственно этому, одновременно съ передачею министру статсъ-секретарю Финляндіи, финляндскій генералъ-губернаторъ препровождаетъ къ предсѣдателю совѣта министровъ съ своимъ заключеніемъ и относящимися къ дѣлу документами для обсужденія въ Совѣтѣ въ особыхъ экземплярахъ: 1) проекты законовъ для Великаго Княжества Финляндскаго какъ сеймовыхъ, такъ и административныхъ; 2) проекты Высочайшихъ предложеній финляндскому сейму; 3) всеподданнѣйшія петиціи и представленія сейма; 4) всеподданнѣйшія представленія Императорскаго Финляндскаго Сената, касающіяся: а) предметовъ управленія, имѣющихъ общее значеніе; б) испрошенія Высочайшаго разрѣшенія на составленіе проектовъ законовъ и предложеній сейму и в) сеймовыхъ петицій и представленій сейма и 5) проекты всеподданнѣйшихъ докладовъ по указаннымъ предметамъ, составляемыхъ фин-

[1]) Записки эти разсматриваются въ Совѣтѣ не иначе, какъ въ личномъ присутствіи финляндскаго генералъ-губернатора, и положенія Совѣта по нимъ основываются о Финляндіи на соображеніяхъ законовъ и обстоятельствъ, изложенныхъ въ самыхъ запискахъ генералъ-губернатора. Въ нихъ должны быть изложены во всей подробности мѣстные законы и прочія свѣдѣнія, относящіяся къ предмету, по коему испрашивается разрѣшеніе, для объема онаго во всей полнотѣ.

ляндскимъ генералъ-губернаторомъ или министромъ статсъ-секретаремъ по ихъ собственному почину.

О заключеніи Совѣта по данному дѣлу предсѣдатель Совѣта увѣдомляетъ финляндскаго генералъ-губернатора или министра статсъ-секретаря по принадлежности. Безъ такого заключенія дѣло не можетъ быть доложено Государю. Въ случаѣ разногласія съ совѣтомъ министровъ относительно направленія или разрѣшенія дѣла, финляндскій генералъ-губернаторъ и министръ статсъ-секретарь представляютъ по сему дѣлу всеподданнѣйшій докладъ не иначе, какъ совмѣстно съ предсѣдателемъ совѣта министровъ или подлежащимъ имперскимъ министромъ. О воспослѣдовавшихъ по ихъ докладамъ Высочайшихъ повелѣніяхъ финляндскій генералъ-губернаторъ и министръ статсъ-секретарь немедленно сообщаютъ предсѣдателю совѣта министровъ съ препровожденіемъ списковъ съ утвержденныхъ законоположеній и предложеній, а также самыхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ [1]).

Сверхъ исчисленныхъ дѣлъ къ предметамъ вѣдомства совѣта министровъ относятся также: 1) представленіе во время прекращенія занятій Государственной Думы непосредственно Государю о мѣрахъ, необходимость которыхъ вызывается чрезвычайными обстоятельствами и которыя требовали бы обсужденія въ порядкѣ законодательномъ; 2) постановленія въ случаѣ неутвержденія къ началу смѣтнаго періода въ законодательномъ порядкѣ государственной росписи о постепенномъ открытіи въ распоряженіи министерствъ и главныхъ управленій кредитовъ въ размѣрѣ, не превышающемъ въ мѣсяцъ одной двѣнадцатой части итога послѣдней установленнымъ порядкомъ утвержденной росписи расходовъ; 3) дѣла объ утвержденіи уставовъ акціонерныхъ компаній, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаній безъ испрошенія изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ; 4) дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ власть министровъ; 5) поднесеніе къ Высочайшему утвержденію особаго списка должностей по государственной гражданской или же общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаетъ отъ призыва изъ запаса въ армію и дѣйствующія команды флота и отъ службы въ государственномъ ополченіи; 6) тѣ постановленія центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя министерство путей сообщенія признаетъ полезнымъ сдѣлать общеобязательными; 7) представленія министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній; 8) установленіе порядка и срока представленія, а равно и формы ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ губернаторскихъ отчетовъ; 9) отмѣна или измѣненіе несоотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія постановленій земскихъ собраній, городскихъ думъ обѣихъ столицъ и городовъ губернскихъ, областныхъ, либо входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городовъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи въ тѣхъ случаяхъ, когда таковая отмѣна или измѣненіе не вызываютъ возвышенія

[1]) За „неумѣстное сужденіе относительно Высочайше утвержденнаго положенія совѣта министровъ о порядкѣ направленія финляндскихъ дѣлъ, касающихся интересовъ Имперіи“, высказанное тальманомъ при открытіи очереднаго сейма отъ имени сего послѣдняго, въ нарушеніе § 24 сеймоваго устава, и несмотря на сдѣланное ему предупрежденіе, очередной сеймъ былъ распущенъ 9 (22) февраля съ назначеніемъ новыхъ выборовъ на 1 мая и созывомъ новаго сейма на 1 іюня н. с. 1909 года.

земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или думою размѣра; 10) предположенія о разъясненіи и развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества; 11) дѣла объ отчужденіи собственныхъ домовъ государственнаго банка, служащихъ для помѣщенія его учрежденій; 12) представленія главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ: а) о подчиненіи дѣйствію правилъ о сбереженіи лѣсовъ губерній или уѣздовъ, изъятыхъ отъ дѣйствія положенія о сбереженіи лѣсовъ, внѣ зависимости отъ административнаго дѣленія означенныхъ мѣстностей; б) объ изъятіи отъ дѣйствія положенія о сбереженіи лѣсовъ частей губерній или уѣздовъ, подчиненныхъ дѣйствію означеннаго положенія; 13) другія дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію совѣта министровъ на основаніи подлежащихъ учрежденій уставовъ и положеній.

Совѣтъ министровъ приступаетъ къ разсмотрѣнію подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ по предложеніямъ предсѣдателя Совѣта или по сообщенію того министра либо главноуправляющаго отдѣльною частью, къ вѣдомству котораго дѣло относится. Предсѣдателю совѣта министровъ предоставляется обращаться къ начальникамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и частей управленія о доставленіи необходимыхъ ему свѣдѣній и объясненій. Если по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ, не состоялось единогласнаго заключенія, то на дальнѣйшее направленіе ихъ испрашиваютъ указаній Государя.

II. Департаменты Государственнаго Совѣта. Составъ. Въ составъ Государственнаго Совѣта входятъ два департамента: первый и второй. Они образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію. Должность предсѣдателя департамента, въ случаѣ его болѣзни или отсутствія замѣщаетъ старшій въ чинѣ изъ наличныхъ членовъ, если другой членъ Государственнаго Совѣта не будетъ назначенъ для этого Государемъ. Въ департаментѣ могутъ принимать участіе, по приглашенію предсѣдателя, также члены, къ составу департамента не принадлежащіе. Въ департаментъ могутъ быть приглашаемы предсѣдателемъ его безъ права голоса лица, отъ коихъ по свойству дѣла можно ожидать полезныхъ объясненій. Относительно приглашенія въ департаменты лицъ, могущихъ принести пользу своими объясненіями, министры и главноуправляющіе сносятся съ предсѣдателемъ подлежащаго департамента.

Вѣдомство. Вѣдѣнію перваго департамента подлежатъ: 1) дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній; 2) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ; 3) дѣла, поступающія изъ общихъ собраній Правительствующаго Сената на основаніи учрежденія его; 4) дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія ими лежащихъ на нихъ обязанностей, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генералъ-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ; 5) дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе сихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невоз-

можнымъ. Вѣдѣнію второго департамента подлежатъ: 1) кассовый отчетъ министра финансовъ; 2) годовые отчеты государственнаго банка и государственныхъ сберегательныхъ кассъ; 3) годовые отчеты государственныхъ дворянскаго земельнаго и крестьянскаго поземельнаго банковъ; 4) отчеты с.-петербургской и московской ссудныхъ казенъ при разногласіи между министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ; 5) годовой отчетъ по операціи выдачи ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія; 6) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если не требуется ассигнованія средствъ изъ казны, а равно дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей въ тѣхъ случаяхъ, когда для сего требуется Высочайшее разрѣшеніе; 7) дѣла объ избраніи способовъ удовлетворенія правительства по его претензіямъ къ желѣзнымъ дорогамъ, принятымъ въ казенное завѣдываніе отъ несостоятельныхъ обществъ; 8) дѣла объ образованіи, отводѣ и продажѣ, а равно отводѣ въ пользованіе участковъ казенной земли согласно правиламъ устава сельскаго хозяйства. Кромѣ указанныхъ, вѣдѣнію департаментовъ подлежатъ также дѣла, вносимыя въ нихъ на основаніи особыхъ узаконеній или по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Дѣла эти распредѣляются между департаментами по постановленію соединеннаго присутствія департаментовъ.

Порядокъ производства дѣлъ. Дѣла поступаютъ въ департаменты отъ министровъ и главноуправляющихъ. Въ случаѣ заявленнаго желанія внесенное министромъ или главноуправляющимъ дѣло возвращается имъ, если оно не заслушано, но дѣло, въ департаментѣ заслушанное, возвращается министру, либо главноуправляющему, по ихъ желанію, лишь съ разрѣшенія департамента. Засѣданія департаментовъ назначаются, открываются и закрываются ихъ предсѣдателями. Въ засѣданія департаментовъ Государственнаго Совѣта ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются. Министры и главноуправляющіе не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ, но могутъ, если признаютъ нужнымъ, представлять свои разъясненія лично или черезъ товарищей или начальниковъ отдѣльныхъ частей центральнаго управленія. Равнымъ образомъ департаменты, если признаютъ это нужнымъ, могутъ чрезъ своихъ предсѣдателей приглашать министровъ и главноуправляющихъ въ свои собранія. Дѣла въ департаментахъ рѣшаются по большинству голосовъ. Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями имѣютъ право участвовать въ голосованіи только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Государственнаго Совѣта. — Когда первый департаментъ Государственнаго Совѣта усмотритъ, что въ дѣлѣ, изъ Сената поступившемъ, есть такіе документы, кои не были Сенатомъ достаточно уважены и разсмотрѣны или вовсе не были въ виду онаго при рѣшеніи дѣла, то департаментъ можетъ обратить дѣло въ Сенатъ къ новому разсмотрѣнію и рѣшенію. По каждому выслушанному въ департаментѣ дѣлу составляется отдѣльный журналъ, который подписывается предсѣдателемъ и членами. Положенія департаментовъ представляются въ меморіяхъ непосредственно на Высочайшее благоусмотрѣніе. Исключеніе составляютъ: 1) дѣла, вносимыя въ департаментъ лишь для свѣдѣнія его; 2) дѣла, по коимъ представленіе министра или главноуправляющаго отдѣльною частью, по соглашенію съ нимъ, ему возвращаются; 3) дѣла, которымъ дается лишь законное направленіе, когда направленіе это, по свойству его, не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Меморіи департаментовъ подписываются предсѣдателями подлежащихъ департаментовъ и скрѣпляются государственнымъ секретаремъ. Исполненіе по дѣламъ

департаментовъ совершается либо именными указами, либо объявляемыми предсѣдателями департаментовъ Высочайшими повелѣніями.

III. Особое присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и вознагражденіи ихъ владѣльцевъ состоитъ изъ назначаемыхъ Высочайшею властью четырехъ членовъ изъ числа назначенныхъ въ Государственный Совѣтъ, съ возложеніемъ на одного изъ нихъ, по Высочайшему усмотрѣнію, обязанностей предсѣдателя. Разсмотрѣнію присутствія подлежатъ дѣла о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, временномъ ихъ занятіи и установленіи права участія въ пользованіи ими для государственной или общественной пользы, а также дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя или временно занимаемыя для государственной или общественной пользы. На особое присутствіе распространяются правила, постановленныя въ отношеніи департаментовъ Государственнаго Совѣта.

IV. Особое присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ, назначенныхъ въ Государственный Совѣтъ, и сенаторовъ. Главноуправляющій канцеляріею его Величества по принятію прошеній участвуетъ въ засѣданіяхъ присутствія, когда признаетъ это нужнымъ. Кромѣ жалобъ, поступающихъ отъ главноуправляющаго канцеляріею Его Величества по принятію прошеній, никакія другія жалобы, прошенія, объясненія, документы или иныя бумаги особымъ присутствіемъ ни отъ кого не принимаются. Участвующія въ дѣлѣ и посторонніе лица, равно какъ представители печати, въ засѣданія присутствія не допускаются. По жалобамъ, принесеннымъ по истеченіи четырехъ мѣсяцевъ со времени объявленія обжалованнаго опредѣленія или со времени приведенія его въ дѣйствительное исполненіе, присутствіе постановляетъ заключеніе объ оставленіи ихъ безъ послѣдствій. Докладъ по жалобамъ, принесеннымъ съ соблюденіемъ установленнаго срока, производится устно и заключается въ изложеніи сущности жалобы, обстоятельствъ дѣла и возникающихъ въ дѣлѣ по содержанію жалобы вопросовъ. По докладѣ и обсужденіи жалобы присутствіе, не разрѣшая дѣла по существу, постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія Сената. Единогласныя заключенія присутствія, а также послѣдовавшія между членами разныя мнѣнія повергаются на усмотрѣніе Государя. Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по заключеніямъ особаго присутствія, сообщаются главноуправляющему канцеляріею Его Величества по принятію прошеній, для объявленія лицамъ, принесшимъ жалобы. Сношенія присутствія со всѣми мѣстами и лицами производятся чрезъ предсѣдателя присутствія.

V. Государственная Канцелярія. Сверхъ обязанностей по дѣлопроизводству въ Государственномъ Совѣтѣ, въ департаментахъ и особыхъ присутствіяхъ, на государственную канцелярію возлагается также разработка и изданіе свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній Россійской Имперіи и полнаго собранія законовъ. Главное управленіе государственною канцеляріею возлагается на государственнаго секретаря. Трудъ государственнаго секретаря раздѣляетъ товарищъ государственнаго секретаря, состоя на правахъ товарища министра. Государственный секретарь, товарищъ государственнаго секретаря, статсъ-секретари, помощники статсъ-секретарей и начальникъ государственной

типографіи опредѣляются и увольняются указами Государственному Совѣту за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ. Опредѣленіе и увольненіе всѣхъ прочихъ чиновъ государственной канцеляріи и государственной типографіи зависитъ отъ государственнаго секретаря. Ему принадлежитъ также высшее завѣдываніе государственною типографіею, библіотекою Государственнаго Совѣта и зданіями Маріинскаго дворца, въ которомъ происходятъ засѣданія Государственнаго Совѣта, архива Государственнаго Совѣта и отдѣльнаго дома государственной канцеляріи. Въ составѣ государственной канцеляріи образуются отдѣленія, управляемыя статсъ-секретарями или, по распоряженію государственнаго секретаря, помощниками статсъ-секретарей на правахъ статсъ-секретарей, которые, какъ и другія должностныя лица государственной канцеляріи, распредѣляются по отдѣленіямъ государственнымъ секретаремъ. При государственной канцеляріи состоятъ приставъ Государственнаго Совѣта съ помощниками и присяжные стенографы. Чинамъ государственной канцеляріи воспрещается разглашать свѣдѣнія, которыя стали имъ извѣстны по служебному ихъ положенію, если свѣдѣнія эти оглашенію не подлежатъ.

Сводъ законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также продолженія къ своду и полное собраніе законовъ составляются, по распоряженіямъ государственнаго секретаря, на основаніи особо установленныхъ правилъ. По предметамъ, относящимся до изданія свода и полнаго собранія законовъ и подлежащимъ непосредственному разрѣшенію Государя, государственный секретарь испрашиваетъ повелѣній всеподданнѣйшими докладами. Когда, при изготовленіи новаго изданія свода или при внесеніи въ него новыхъ узаконеній, встрѣтятся вопросы, неподлежащіе разрѣшенію порядкомъ кодификаціоннымъ [1]), а также

[1]) Выраженіе кодификаціонный порядокъ не должно поселять ложныхъ представленій. Изданіе свода и продолженій къ нему не есть кодификація. Послѣдняя въ смыслѣ изданія „органическихъ“ уложеній съ логически связанной системой опредѣленій предполагаетъ дѣятельность законодательныхъ органовъ государства. Напротивъ того, изданіе свода и его продолженій по существу своему участія законодателя не предполагаетъ, такъ какъ задача его заключается въ опредѣленіи соотношенія дѣйствующихъ уже законовъ во времени, т.-е. въ констатированіи того вліянія, какое оказалъ позднѣйшій законъ на законы прежде изданные въ смыслѣ дополненія ихъ, замѣны, измѣненія или отмѣны. Когда государственная канцелярія въ изданіяхъ свода и въ продолженіяхъ къ нему отмѣчаетъ, что такая-то статья измѣнена, то она констатируетъ только, что такая перемѣна въ дѣйствующемъ правѣ произошла eo ipso съ изданіемъ новаго закона. Такая дѣятельность не только не предполагаетъ участія законодателя, но и вообще дѣятельности какихъ-либо органовъ государства. Она съ успѣхомъ могла бы быть выполнена и частными лицами, если бы по размѣрамъ задачи она была бы имъ подъ силу и если бы они въ состояніи были обезпечить непрерывность ея выполненія. Съ другой стороны, характеръ дѣятельности по изданію свода не мѣняетъ своей природы въ зависимости отъ того, что онъ издается органами государства и имѣетъ оффиціальный характеръ. Несмотря на послѣдній, изданія свода не могутъ претендовать на юридическую силу, присущую аутентическому тексту законовъ, напечатанному въ Собраніи узаконеній и въ дѣйствительности они ее не имѣютъ. То обстоятельство, что судебныя и административныя учрежденія въ случаѣ ссылки на законы цитируютъ ихъ не по Собранію узаконеній, а по своду, пользуясь принятою въ немъ нумераціею статей, рѣшающаго значенія

когда при этомъ обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, государственный секретарь или министръ, до вѣдомства котораго предметъ относится, входитъ съ представленіемъ о разъясненіи, измѣненіи

не имѣетъ и не свидѣтельствуетъ о превосходствѣ свода надъ подлиннымъ текстомъ закона. Такъ какъ перемѣны, происшедшія въ дѣйствующихъ законахъ подъ вліяніемъ закона новаго отмѣчаются въ сводѣ и его продолженіяхъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ правильно, не вызывая противъ себя возраженій, то вопросъ о томъ, цитируется ли въ повседневной практикѣ сводъ или подлинный текстъ закона, представляется безразличнымъ, не имѣя практическаго значенія, хотя и въ этихъ случаяхъ преимущество закона надъ сводомъ сглаживается лишь принятымъ порядкомъ цитированія. Рѣшающее значеніе имѣютъ случаи, когда между сводомъ и подлиннымъ текстомъ закона обнаруживается противорѣчіе. Превосходство подлиннаго закона надъ сводомъ выступаетъ здѣсь съ полною рельефностью. Если происшедшія подъ вліяніемъ изданія новаго закона перемѣны отмѣчены въ сводѣ неправильно, то законъ примѣняется по тексту Собранія узаконеній, а не по своду. Но это указываетъ вмѣстѣ съ тѣмъ на то, что и въ тѣхъ случаяхъ, когда приведенныя въ сводѣ перемѣны отмѣчены правильно, онъ примѣняется не въ силу превосходства своего, а въ силу соотвѣтствія подлинному смыслу закона. Сказанное подтверждается и практикою Правительствующаго Сената, кассаціонные, старые судебные и административные департаменты котораго признавали за собою „право повѣрять текстъ кодификаціонныхъ изданій и, въ случаѣ обнаруженія въ немъ ошибокъ, примѣнять законъ по подлинному тексту законодательныхъ актовъ, возстановляя ихъ истинный смыслъ“. (М. А. Лозина-Лозинскій, Кодификація законовъ по русскому государственному праву, Журн. М-ва Юстиціи, 1897, № 5, стр. 157, который приводитъ также рядъ случаевъ изъ практики). Но если сказанное вѣрно относительно абсолютнаго періода нашей исторіи, то оно еще болѣе несомнѣнно со времени учрежденія народнаго представительства. Съ этого момента характеръ свода и его продолженій какъ своего рода комментарія къ законамъ обнаруживается съ полной рельефностью и характеръ его нисколько не измѣняется отъ того, что, согласно п. 7 прил. къ ст. 66 Учр. Прав. Сен., сохранившей свою силу, „рѣшенія суда и всякой власти“ должны основываться „на статьяхъ дѣйствующаго свода“, ибо этимъ устанавливается только презумпція въ пользу правильности свода и соотвѣтствія его смыслу дѣйствующихъ законовъ,—презумпція, допускающая однако опроверженіе и сохраняющая поэтому силу лишь до тѣхъ поръ, пока основательность ея въ томъ или другомъ случаѣ не будетъ опровергнута. Сказанное не должно служить возраженіемъ противъ возможныхъ и желательныхъ улучшеній въ порядкѣ изданій нашего свода и его продолженій. Однако подчиненіе свода законодательному порядку, не гарантируя его техническаго усовершенствованія и сообщивъ ему внѣшнюю обязательность, равную закону, подвергло бы риску такъ назыв. „пріобрѣтенныя“, т.-е. основанныя на прежде изданныхъ законахъ права, нарушеніе которыхъ оказалось бы въ этомъ случаѣ безповоротнымъ. „Высота дѣятельности судей и науки“ гораздо больше выиграютъ отъ сохраненія за сводомъ его нынѣшняго характера, нежели отъ подчиненія его законодательному порядку, sic volo sic jubeo котораго можетъ причинить подчасъ смерть и судейскому толкованію и наукѣ. Срв. ст. С. А. Муромцева, Предстоящее сокращеніе кодификаціонной разработки текущаго законодательства. „Право“ 1907 г. № 37; М. Б. Горенбергъ, Къ вопросу о кон-

или дополненіи подлежащихъ статей свода или другихъ узаконеній. По вопросамъ, по которымъ представится нужнымъ имѣть въ виду заключеніе министерствъ и главныхъ управленій, государственный секретарь входитъ съ ними въ сношеніе, а въ случаѣ признанной имъ надобности препровождаетъ къ нимъ на разсмотрѣніе и самые проекты новаго изданія отдѣльныхъ частей свода. Новыя изданія отдѣльныхъ томовъ или частей свода законовъ обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ, установленнымъ порядкомъ, на основаніи Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ государственнымъ секретаремъ. Сводъ законовъ, по его изданіи, дополняется вновь выходящими узаконеніями посредствомъ продолженій очередныхъ и сводныхъ, которыя издаются по мѣрѣ надобности и обнародываются указаннымъ порядкомъ.

§ 23. Спеціальные совѣты.

Кромѣ комитета и совѣта министровъ, содѣйствующихъ Монарху въ осуществленіи его правительственныхъ функцій по всѣмъ отраслямъ управленія, у насъ существуютъ еще по отдѣльнымъ вѣдомствамъ спеціальныя совѣщательныя учрежденія, положенія которыхъ также представляются непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Таковы военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ, комитетъ о сибирской желѣзной дорогѣ и опекунскій совѣтъ. Но такъ какъ о военномъ и адмиралтействъ-совѣтѣ удобнѣе сказать тамъ, гдѣ будетъ изложено все военное и военно-морское управленіе, то здѣсь мы остановимся только на опекунскомъ совѣтѣ и на комитетѣ сибирской желѣзной дороги.

Дополненіе. На основаніи ст. 14 Основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. (Св. зак. т. I, ч. 1 изд. 1906 г.). Государь опредѣляетъ своею единоличною властью устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе и обученія, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго государства. Соотвѣтственно этому постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а также положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ по разсмотрѣніи военнымъ и адмиралтействъ-совѣтами, по принадлежности, непосредственно представляются Государю при томъ однако условіи, что постановленія, положенія и наказы относятся только къ этимъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ изъ казны новаго расхода, т.-е. такого, который не могъ бы быть покрытъ изъ сбереженій по смѣтѣ соотвѣтствующаго военнаго или морского министерства. Ст. 96 Осн. зак. по Своду изд. 1906 г. [1]).

трасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ, тамъ же, 1907 г. № 44, стр. 2811, вып.; А. И. Камынка, Сила свода законовъ, тамъ же 1908 г. № 1; Г. Б—тъ, Законъ и сводъ законовъ, Журн. м-ва юстиціи 1908 г. № 2, стр. 27 и слѣд.

[1]) См. Н. И. Лазаревскаго, Лекціи по русск. госуд. праву, т. I, 1908, стр. 492—493 и 210—215. Военный совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ

Опекунскіе совѣты (ихъ прежде было два, въ Москвѣ и Петербургѣ) первоначально были императрицей Екатериной II учре-

---

военнаго министра изъ членовъ по Высочайшему назначенію. Онъ пользуется между прочимъ слѣдующими правами: утверждаетъ окончательно торги на всякую сумму, утверждаетъ окончательно пріобрѣтеніе въ казну недвижимыхъ имуществъ на сумму не свыше тридцати тысячъ рублей; разрѣшаетъ продажу постороннимъ вѣдомствамъ всякихъ припасовъ, вещей и матеріаловъ, а также занмообразную выдачу ихъ, если отъ этого не послѣдуетъ остановки въ удовлетвореніи собственныхъ потребностей министерства; разрѣшаетъ на всякую сумму продажу и передачу, какъ въ постороннія вѣдомства, такъ и изъ одного вѣдомства въ другое военнаго же министерства ненужныхъ зданій, вещей и матеріаловъ и припасовъ, а равно принадлежащихъ вѣдомству строеній съ занимаемою ими землею, или безъ оной и незастроенныхъ дворовыхъ мѣстъ; разрѣшаетъ окончательно отдачу въ арендное содержаніе оброчныхъ статей на всякую сумму, разсрачиваетъ исполненіе заключенныхъ съ казною обязательствъ и исполненіе казенныхъ взысканій (Ст. 855 Учр. м-въ изд. 1892 г.). По дѣламъ казачьихъ войскъ военный совѣтъ разрѣшаетъ: 1) по соглашенію военнаго министерства съ министрами торговли и промышленности и финансовъ открытіе и закрытіе ярмарокъ въ поселеніяхъ казачьихъ войскъ, а также переводъ ярмарокъ съ одного мѣста на другое и измѣненіе сроковъ ярмарокъ, если таковыя продолжаются болѣе семи дней,—въ случаяхъ несогласія между войсковыми начальствами и управляющими казенными палатами; 2) продажу ненужныхъ войсковыхъ зданій, утверждая и торги по сему предмету на сумму свыше тысячи рублей; 3) недоразумѣнія, возникающія при утвержденіи проектовъ земельныхъ надѣловъ на казачьихъ территоріяхъ и плановъ на окружныя станицы, горныя поселенія и т. п.; 4) дѣла лѣсоустроительныя, какъ-то: устройство дачъ, отпускъ лѣса погорѣльцамъ, если сумма отпуска будетъ превышать пятьсотъ рублей въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, или пять тысячъ рублей въ годъ; 5) обмѣнъ земли въ случаяхъ, касающихся постороннихъ вѣдомствъ, частныхъ лицъ и обществъ; 6) выдачу ссудъ станичнымъ обществамъ въ экстренныхъ случаяхъ, вызываемыхъ народными бѣдствіями, и измѣненіе условій, на которыхъ таковая выдача разрѣшена. Прим. къ ст. 855 по прод. 1906 г. Военный совѣтъ имѣетъ общее собраніе и частныя присутствія. Дѣла въ военномъ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ съ перевѣсомъ голоса предсѣдателя въ случаѣ ихъ равенства. Для законности рѣшеній требуется наличность въ общемъ собраніи пяти, а въ частныхъ присутствіяхъ трехъ членовъ, кромѣ предсѣдателя. Мнѣніе большинства вносится въ журналъ и этимъ рѣшаются окончательно дѣла, рѣшеніе которыхъ зависитъ отъ совѣта. Изъ частныхъ присутствій дѣла переносятся въ общее собраніе совѣта: 1) когда по рѣшенному въ присутствіи дѣлу это найдетъ необходимымъ предсѣдатель; 2) когда по разногласію въ частномъ присутствіи не составится большинства и 3) когда большинство членовъ присутствія признаетъ полезнымъ подвергнуть дѣло разсмотрѣнію совѣта въ полномъ его составѣ. Дѣла, по коимъ состоялось окончательное рѣшеніе военнаго совѣта, могутъ быть перерѣшаемы лишь въ случаѣ открытія новыхъ обстоятельствъ, не бывшихъ въ виду совѣта, когда постановлялось рѣшеніе. По дѣламъ, окончательно рѣшаемымъ совѣтомъ, мнѣнія членовъ, несогласныхъ съ большинствомъ, вносятся въ журналы кратко; по дѣламъ же, превышающимъ власть совѣта, мнѣнія членовъ представляются предсѣдателю письменно въ трехдневный срокъ по выслушаніи дѣла, прила-

ждены для завѣдыванія собственно воспитательными домами, и въ вѣдомствѣ Императрицы Маріи имѣлось еще другое высшее со-

---

гаются въ подлинникѣ къ журналу и вмѣстѣ съ заключеніемъ совѣта представляются на дальнѣйшее разсмотрѣніе и рѣшеніе. Сношенія военнаго совѣта съ высшими государственными учрежденіями производятся черезъ военнаго министра. Ст. 859 и 860 Учр. м-въ изд. 1892 г.

На основаніи Высочайше утвержденнаго 5 марта 1907 г. положенія адмиралтействъ-совѣта, адмиралтействъ-совѣтъ есть высшее учрежденіе флота, подчиненное непосредственно Верховной власти. Никакое правительственное мѣсто или лицо не даетъ адмиралтействъ-совѣту предписаній и не можетъ требовать отъ него отчетовъ. Адмиралтействъ-совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Морской министръ есть предсѣдатель адмиралтействъ-совѣта. Въ отсутствіе его предсѣдательствуетъ старшій по чину изъ наличныхъ членовъ. Товарищъ морского министра присутствуетъ въ адмиралтействъ-совѣтѣ на правахъ члена совѣта и въ отсутствіи министра предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ по чину старше присутствующихъ членовъ совѣта. Члены адмиралтействъ-совѣта назначаются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію. Разсмотрѣнію адмиралтействъ-совѣта подлежатъ: 1) проекты узаконеній, штатовъ и табелей по морскому вѣдомству, за исключеніемъ тѣхъ, которые подлежатъ вѣдѣнію главнаго военно-морского суда. Законодательные вопросы по военно-морской судной части, касающіеся измѣненія штатовъ или назначенія новыхъ расходовъ изъ казны, разсматриваются адмиралтействъ-совѣтомъ; 2) программа новаго судостроенія, какъ по отношенію къ числу, типу и вооруженію судовъ, такъ и относительно послѣдовательности и сроковъ постройки, а также предположенія о перестройкѣ, перевооруженіи и пріобрѣтеніи готовыхъ судовъ, и предположенія о постройкѣ доковъ, эллинговъ и другихъ портовыхъ сооруженій, имѣющихъ прямое отношеніе къ боевому флоту; 3) предположенія объ измѣненіи плановъ воспитанія и обученія въ морскихъ учебныхъ заведеніяхъ и командахъ, и вопросы о пріемѣ воспитанниковъ въ учебныя заведенія внѣ правилъ; 4) ежегодныя программы плаванія и боевая комплектація судовъ; 5) финансовая смѣта морского министерства и подчиненныхъ ему управленій, а также предположенія о способѣ выполненія хозяйственныхъ операцій; 6) предположенія о мѣропріятіяхъ, смѣтою непредусмотрѣнныхъ; 7) случаи, въ которыхъ испрашивается разрѣшеніе отступить отъ утвержденныхъ совѣтомъ предположеній о хозяйственныхъ операціяхъ; 8) случаи несостоятельности подрядчиковъ и поставщиковъ и затрудненій въ подрядахъ, поставкахъ и предпріятіяхъ, а равно мѣры въ ихъ отвращенію; 9) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ и по взысканіямъ казны съ частныхъ лицъ; 10) дѣла о пріобрѣтеніи земельныхъ участковъ и зданій въ морское вѣдомство и объ отчужденіи ихъ изъ этого вѣдомства; 11) дѣла о морскихъ призахъ; 12) дѣла эмеритальной пенсіонной кассы морского вѣдомства и высшій надзоръ за ходомъ ея операцій; 13) всѣ вообще дѣла по хозяйственной части, превышающія власть морского министра; 14) отчеты по инспектированію флотовъ, портовъ и учрежденій морского вѣдомства и возникающіе изъ этихъ отчетовъ законодательные и хозяйственные вопросы относительно средствъ и способа устраненія замѣченныхъ недостатковъ; 15) ежегодные отчеты о наличіи въ портахъ запасовъ топлива, снарядовъ, боевыхъ запасовъ, провизіи и обмундированія; 16) дѣла, предлагаемыя на обсужденіе адмиралтействъ-совѣта морскимъ министромъ. По дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію Правитель-

вѣщательное учрежденіе — главный совѣтъ женскихъ учебныхъ заведеній. Но въ 1873 году совершилось преобразованіе, въ силу

ствующаго Сената, мнѣніе адмиралтействъ-совѣта представляется Сенату черезъ морского министра. Адмиралтействъ-совѣту предоставляется: 1) утверждать предположенія учрежденій министерства о способахъ выполненія хозяйственныхъ операцій по разнымъ заготовленіямъ, на всю назначенную смѣтою сумму, за весь годъ или частями, и разрѣшать въ теченіе года отступленіе отъ этихъ предположеній; 2) разрѣшать сверхштатные отпуски вещей, матеріаловъ, припасовъ и денегъ, если вещи, матеріалы и припасы могутъ быть отпущены изъ наличныхъ запасовъ и остатковъ, а деньги—изъ соотвѣтствующихъ §§ смѣты, безъ особаго ассигнованія; 3) разрѣшать отдачу операцій частнымъ компаніямъ, дѣйствующимъ по утвержденнымъ правительствомъ уставамъ, а также извѣстнымъ заводчикамъ и фабрикантамъ, безъ представленія залоговъ въ обезпеченіе исправнаго исполненія подряда, за исключеніемъ случаевъ, когда залоги требуются въ обезпеченіе задаточныхъ денегъ; 4) разрѣшать окончательно дѣла о недопущеніи подрядчиковъ къ торгамъ по подрядамъ и поставкамъ въ случаяхъ, указанныхъ въ статьѣ 254 Высочайше утвержденной 29 декабря 1886 года части наказа по управленію морскимъ вѣдомствомъ; 5) разрѣшать отдачу принадлежащихъ портамъ оброчныхъ статей въ наемъ или содержаніе; 6) назначать пособія служащимъ по морскому вѣдомству изъ опредѣленныхъ на сей предметъ суммъ; 7) разрѣшать недоразумѣнія, возникающія по поводу выдачи служащимъ довольствія или денежнаго содержанія отъ казны; 8) въ случаяхъ, превышающихъ власть морского министра, разрѣшать на всякую сумму: а) назначеніе подъемныхъ и суточныхъ денегъ чинамъ, командируемымъ по дѣламъ службы, а также другихъ временныхъ окладовъ или единовременныхъ выдачъ въ разныхъ случаяхъ; б) продажу ненужныхъ морскому вѣдомству вещей, зданій и матеріаловъ; в) сложеніе казенныхъ взысканій по безнадежности, удостовѣренной законнымъ порядкомъ, а также штрафовъ, неустойки и пени по дѣламъ подряднымъ, если отъ неисправности частныхъ лицъ не послѣдовало для казны убытковъ и затрудненій, а равно ущерба для боевой готовности флота, и г) принятіе на счетъ казны убытковъ, когда они произошли не отъ злоупотребленій или упущеній по службѣ лицъ, коимъ было ввѣрено храненіе казеннаго имущества; 9) слагать: а) съ частныхъ лицъ по дѣламъ подряднымъ неустойки, штрафы и пени на сумму до трехъ тысячъ рублей, — если казна понесла убытки или затрудненія, но лицо, подвергшееся взысканію, заслуживаетъ снисхожденія, и б) съ чиновъ, состоящихъ на службѣ, а равно находящихся въ запасѣ или въ отставкѣ, а въ случаѣ ихъ смерти и съ наслѣдниковъ ихъ, взысканія въ размѣрѣ, не превышающемъ двухгодового оклада содержанія лица, подвергшагося взысканію, — вслѣдствіе неумышленности дѣйствій, нанесшихъ ущербъ казнѣ, а равно во вниманіе къ отличной службѣ или смерти въ сраженіяхъ или отъ ранъ.

На членовъ адмиралтействъ-совѣта можетъ быть возлагаемо съ Высочайшаго разрѣшенія инспектированіе флотовъ, портовъ и прочихъ учрежденій морского вѣдомства. Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право осматривать, во всякое время, военныя суда, казармы, госпитали, адмиралтейства, верфи, магазины, заводы, морскія учебныя заведенія и всѣ вообще учрежденія морского вѣдомства. При этомъ, не дѣлая на мѣстѣ никакихъ распоряженій, они сообщаютъ, когда признаютъ полезнымъ, свои замѣчанія морскому министру. Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право требовать къ своему разсмотрѣнію въ

котораго образованъ одинъ опекунскій совѣтъ, какъ высшее совѣщательное учрежденіе по всѣмъ дѣламъ вѣдомства Императрицы Маріи. По опредѣленію дѣйствующаго устава, опекунскій совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе для разсмотрѣнія дѣлъ, относящихся къ управленію вѣдомствомъ Императрицы Маріи и состоящее, что̀ придаетъ ему совершенно особое положеніе, „подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями“ (Уставъ Опекунскаго Совѣта 11 дек. 1873 г., § 1 и 2). Такимъ образомъ, опекунскій совѣтъ можетъ получать Высочайшія повелѣнія не только отъ Государя Императора, но также и отъ Государыни Императрицы. Эта особенность объясняется тѣмъ, что дѣла управленія вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственнаго управленія, а скорѣе дѣла царской благотворительности.

Опекунскій совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, изъ неопредѣленнаго числа почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью именными указами опекунскому совѣту (§ 7). Опекунскій совѣтъ дѣйствуетъ въ составѣ двухъ присутствій — петербургскаго и московскаго. Но присутствія эти не образуютъ постоянныхъ секцій съ опредѣленнымъ составомъ. Напротивъ, составъ ихъ опредѣляется только фактическимъ нахожденіемъ почетныхъ опекуновъ въ Петербургѣ и въ

помѣщеніяхъ подлежащихъ учрежденій всѣ дѣла министерства, съ которыми они найдутъ нужнымъ ознакомиться, и имъ въ этомъ отношеніи должно быть оказано полное содѣйствіе. Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право возбуждать вопросы по всѣмъ частямъ управленія флотомъ и морскимъ вѣдомствомъ. Возбуждаемые вопросы, а равно инспекторскіе отчеты сообщаются письменно морскому министру, который, если признаетъ нужнымъ, поручаетъ подлежащему учрежденію внести ихъ на разсмотрѣніе адмиралтействъ-совѣта, съ необходимыми по содержанію ихъ свѣдѣніями и объясненіями.

Дѣла, разсматриваемыя адмиралтействъ-совѣтомъ, докладываются дѣлопроизводителями подлежащихъ управленій министерства, въ присутствіи начальниковъ этихъ управленій. Въ засѣданія совѣта могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію предсѣдательствующаго, лица, объясненія коихъ будутъ признаны полезными, причемъ лица сіи пользуются только совѣщательнымъ голосомъ. Для дѣйствительности засѣданій адмиралтействъ-совѣта необходимо присутствіе не менѣе трехъ членовъ, считая въ томъ числѣ предсѣдательствующаго. Дѣла, вносимыя въ адмиралтействъ-совѣтъ, рѣшаются большинствомъ голосовъ присутствующихъ; въ случаѣ равенства голосовъ голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ. Въ случаѣ разногласія членовъ адмиралтействъ-совѣта при разсмотрѣніи проектовъ законовъ, имѣющихъ рѣшающее значеніе для судьбы боевого флота, проекты эти вносятся на разсмотрѣніе до трехъ разъ. Дѣлопроизводство по адмиралтействъ-совѣту возлагается на канцелярію морского министерства.

Москвѣ, такъ что даже временно находящійся въ Москвѣ почетный опекунъ можетъ присутствовать въ московскомъ присутствіи съ правомъ голоса (§§ 7, 20). Въ небытность главноуправляющаго въ Москвѣ, въ московскомъ присутствіи вмѣсто него предсѣдательствуетъ одинъ изъ почетныхъ опекуновъ по Высочайшему назначенію (§ 10). Для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ общаго обоихъ присутствій соображенія, учреждаются по сношенію предсѣдателя совѣта съ московскимъ присутствіемъ соединенныя засѣданія (§ 10). Для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ соображеній, могутъ быть совѣтомъ составляемы особыя совѣщательныя коммиссіи не менѣе какъ изъ 3 членовъ, избираемыхъ каждый разъ совѣтомъ по предложенію предсѣдателя изъ почетныхъ опекуновъ (§ 11). Особой канцеляріи при опекунскомъ совѣтѣ нѣтъ, а дѣла „заготовляются“ въ подлежащихъ экспедиціяхъ собственной канцеляріи по вѣдомству Императрицы Маріи и докладываются старшими чиновниками этой канцеляріи (§§ 14, 38).

На Высочайшее усмотрѣніе въ видѣ особыхъ „докладныхъ статей“, соотвѣтствующихъ меморіямъ государственнаго совѣта (§ 52), представляются: 1) дѣла, превышающія собственную власть опекунскаго совѣта; 2) всѣ вообще дѣла, по которымъ въ совѣтѣ послѣдуетъ совершенное разногласіе въ мнѣніяхъ, и 3) предположеніе по устройству учебной и воспитательной частямъ, дѣла о назначеніи пенсій и дѣла, вносимыя въ совѣтъ по усмотрѣнію главноуправляющаго, когда по особой важности дѣла этихъ трехъ категорій потребуютъ Монаршаго одобренія (§§ 27, 28).

Дѣла, связанныя съ установленіемъ новыхъ расходовъ для государственнаго казначейства или касающіяся другихъ вѣдомствъ, вносятся изъ опекунскаго совѣта, по принадлежности, въ Государственный Совѣтъ или въ комитетъ министровъ, но во всякомъ случаѣ не иначе, какъ съ предварительнаго Высочайшаго соизволенія (§ 28).

Къ спеціальнымъ совѣщательнымъ учрежденіямъ верховнаго управленія принадлежитъ тоже комитетъ Сибирской желѣзной дороги, состоящій изъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя, особо назначаемыхъ Высочайшею властью, и министровъ внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, финансовъ, путей сообщенія, военнаго, управляющаго морскимъ министерствомъ и государственнаго контролера. Министры могутъ быть замѣщаемы въ комитетѣ ихъ товарищами, а военный министръ и управляющій морскимъ министерствомъ—начальниками главныхъ военнаго и морского штабовъ. Сверхъ того, предсѣдатель

комитета можетъ приглашать въ присутствіе комитета всѣхъ лицъ, участіе которыхъ въ разсмотрѣніи дѣлъ будетъ признано полезнымъ. Изъ нихъ члены Государственнаго Совѣта и министры съ ихъ товарищами пользуются при этомъ правомъ голоса. Управленіе дѣлами комитета возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ.

Вѣдѣнію комитета подлежатъ: 1) общее руководство дѣломъ осуществленія Сибирской желѣзной дороги и связанныхъ съ нею вспомогательныхъ предпріятій; 2) разрѣшеніе тѣхъ вопросовъ, касающихся сооруженія Сибирской желѣзной дороги, которые подлежащіе министры сочтутъ полезнымъ внести въ комитетъ; 3) разрѣшеніе вопроса о вспомогательныхъ предпріятіяхъ; 4) распоряженіе суммами, назначенными на осуществленіе этихъ предпріятій.

Дѣла вносятся въ комитетъ по представленіямъ министровъ чрезъ управляющаго дѣлами комитета. Порядокъ дѣлопроизводства тотъ же, что̀ и въ комитетѣ министровъ. По дѣламъ законодательнымъ составляется каждый разъ, съ особаго Высочайшаго разрѣшенія, соединенное присутствіе подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя комитета изъ членовъ комитета и департаментовъ совѣта по принадлежности. По вопросамъ о распоряженіи суммами и также по вопросамъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти министровъ и требуетъ Высочайшаго разрѣшенія, постановленія комитета представляются на Высочайшее утвержденіе непосредственно. По всѣмъ другимъ вопросамъ единогласныя постановленія комитета приводятся въ исполненіе безъ испрошенія на то Высочайшаго утвержденія, въ случаѣ же разномыслія и эти дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно. Когда потребуется, комитетъ можетъ образовать для подробнаго изученія того или другого предмета особыя коммиссіи (Учр. Ком. Сибирской жел. дороги [1]).

Дополненіе. Совѣтъ Государственной обороны учрежденъ Высочайшимъ указомъ 8 іюня 1905 года „въ видахъ обезпеченія соотвѣтственнаго государственнымъ потребностямъ и средствамъ развитія вооруженныхъ силъ имперіи, объединенія дѣятельности высшаго военнаго и морского упра-

[1]) [Комитетъ Сибирской ж. д. закрытъ Высоч. указомъ 15 декабря 1905 г. съ объявленіемъ монаршей признательности всѣмъ честно потрудившимся какъ по сооруженію великаго сибирскаго пути, такъ и по осуществленію связанныхъ съ Сибирскою желѣзною дорогою вспомогательныхъ предпріятій. Дѣла, вносившіяся въ комитетъ, повелѣно было впредь направлять въ общеустановленномъ порядкѣ. Собр. узак., № 242].

вленія и согласованія ея съ дѣятельностью другихъ правительственныхъ учрежденій, по вопросамъ, относящимся къ безопасности государства". Совѣтъ подчиняется непосредственно Государю. Учрежденіе Совѣта не измѣняетъ круга вѣдѣнія и порядка разсмотрѣнія дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, Государственной Думѣ, въ совѣтѣ министровъ и въ другихъ высшихъ учрежденіяхъ, а равно не измѣняетъ степени и предѣла власти министровъ и отношеній ихъ къ государственнымъ установленіямъ. Совѣту предоставляется право возбужденія и представленія на Высочайшее усмотрѣніе предположеній по вопросамъ, до государственной обороны относящимся. Засѣданія для разсмотрѣнія этого рода дѣлъ назначаются предсѣдателемъ. Совѣтъ самъ по себѣ исполнительной власти не имѣетъ. Приведеніе Высочайше утвержденныхъ постановленій совѣта въ дѣйствіе производится тѣми министрами, къ вѣдомству которыхъ дѣла по роду своему принадлежатъ.

Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, шести постоянныхъ членовъ по непосредственному избранію Государя и непремѣнныхъ членовъ по должности, каковыми являются: министры военный и морской, начальникъ генеральнаго штаба, начальникъ главнаго штаба, начальникъ морского генеральнаго штаба, начальникъ главнаго морского штаба и генералъ-инспекторы родовъ оружія. Сверхъ того, въ совѣтъ на правахъ членовъ могутъ приглашаться, съ Высочайшаго каждый разъ соизволенія, и другіе министры и главноуправляющіе, а равно высшія начальствующія лица арміи и флота. Постоянные члены совѣта назначаются ежегодно къ 1 января изъ генераловъ и адмираловъ. Они числятся и получаютъ содержаніе по своимъ должностямъ и на время пребыванія въ совѣтѣ находятся въ вѣдѣніи его предсѣдателя. Предсѣдатель совѣта избирается и назначается Государемъ. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя совѣта, обязанности его исполняетъ одинъ изъ членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ совѣтѣ предсѣдательствуетъ Государь, предсѣдатель совѣта исполняетъ обязанности члена совѣта, а приглашеніе членовъ совѣта и лицъ по особымъ указаніямъ Государя въ засѣданіе производится по Высочайшему повелѣнію. Предсѣдатель совѣта имѣетъ личный докладъ у Государя.

Къ вѣдѣнію совѣта относится: 1) обсужденіе общихъ мѣропріятій военнаго и морского вѣдомствъ, намѣченныхъ ими къ исполненію на извѣстный періодъ для развитія военнаго могущества государства соотвѣтственно его политическимъ задачамъ; 2) наблюденіе за послѣдовательнымъ исполненіемъ указанныхъ выше мѣропріятій, утвержденныхъ Высочайшею властью; 3) обсужденіе главнѣйшихъ предположеній военнаго и морского вѣдомствъ о примѣненіи всѣхъ средствъ государства на случай войны, въ цѣляхъ объединенія и должнаго направленія подготовительныхъ къ войнѣ работъ; 4) наблюденіе за осуществленіемъ Высочайше утвержденныхъ мѣръ, до обороны страны относящихся; 5) обсужденіе измѣненій въ дѣятельности военнаго и морского вѣдомствъ, вызываемыхъ особыми условіями, которыя не могли быть предусмотрѣны при составленіи предположеній о мѣропріятіяхъ на извѣстные сроки. Засѣданія для разсмотрѣнія этихъ дѣлъ назначаются предсѣдателемъ по соглашенію съ военнымъ и морскимъ министрами, а необходимыя свѣдѣнія сообщаются подлежащими министрами и начальникомъ генеральнаго штаба въ формѣ записокъ, заключающихъ въ себѣ съ надлежащею полнотою и ясностью всѣ соображенія и справки для всесторонняго обсужденія дѣла, а также мнѣніе лица, вносящаго представленіе; 6) обсужденіе и согласованіе междувѣдомственныхъ разногласій по вопросамъ государственной обороны и 7) заключеніе по от-

четамъ объ осмотрѣ предсѣдателемъ совѣта или членами его [1]) войскъ, крѣпостей, сооруженій и учрежденій военнаго и морского вѣдомствъ, причемъ какъ представленія объ осмотрѣ, такъ и отчеты объ этомъ съ заключеніемъ совѣта докладываются Государю.

Предсѣдателю совѣта предоставляется право, по вопросамъ, до дѣлъ совѣта относящимся, обращаться съ запросами къ министрамъ. Военный и морской министры и начальникъ генеральнаго штаба своевременно извѣщаютъ предсѣдателя совѣта о важнѣйшихъ начинаніяхъ и предположеніяхъ этихъ вѣдомствъ, имѣющихъ связь съ государственною обороною и не вошедшихъ въ Высочайше утвержденную программу мѣропріятій. Такъ же точно министръ иностранныхъ дѣлъ освѣдомляетъ предсѣдателя о всемъ, имѣющемъ отношеніе къ государственной оборонѣ.

Засѣданія совѣта происходятъ, по усмотрѣнію предсѣдателя, либо въ полномъ составѣ, либо въ составѣ однихъ только постоянныхъ членовъ. На тѣ и другія могутъ быть приглашаемы предсѣдателемъ лица, объясненія которыхъ признаны будутъ необходимыми. Несогласившіеся съ постановленіемъ совѣта члены его обязаны подать письменно въ трехдневный срокъ свое отдѣльное мнѣніе, которое вмѣстѣ съ журналомъ представляется предсѣдателемъ на Высочайшее благовоззрѣніе. Все происходящее въ совѣтѣ почитается государственною тайною. Въ отношеніи назначенія дѣлъ къ докладу, порядка разсмотрѣнія дѣлъ, составленія и подписанія журналовъ, представленія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе и исполненія по нимъ примѣняются правила, установленныя для упраздненнаго комитета министровъ.

Начальникъ канцеляріи совѣта избирается предсѣдателемъ его по соглашенію съ военнымъ министромъ и назначается Высочайшимъ приказомъ и указомъ Правительствующему Сенату. Начальникъ канцеляріи присутствуетъ въ засѣданіяхъ совѣта и отвѣчаетъ за правильное составленіе журналовъ и постановленій. По дѣламъ совѣта онъ сносится съ главными управленіями и департаментами министерствъ отношеніями.

§ 24. Секретаріатъ монарха.

Кромѣ совѣщательныхъ учрежденій и министровъ, для непосредственнаго содѣйствія монарху въ его дѣятельности состоятъ еще чисто исполнительныя учрежденія — канцеляріи и дворъ. Учрежденія эти, смотря по широтѣ круга непосредственной дѣятельности монарха, принимаютъ весьма различное развитіе. У насъ въ Россіи они имѣютъ сравнительно очень большое значеніе и развились въ цѣлую, довольно сложную систему учрежденій.

Кромѣ собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, съ состоящими при ней комитетомъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ и комитетомъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, у насъ имѣется еще

[1]) Для осмотра командируются постоянные члены по Высочайшему повелѣнію, испрашиваемому предсѣдателемъ совѣта.

канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, Императорская главная квартира и особенная канцелярія по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи.

Первоначально собственная канцелярія Государя называлась кабинетомъ. Такъ было при Петрѣ I. Но еще при Петрѣ II (П. С. З. № 4.966) кабинету была подчинена собственная вотчинная канцелярія и дѣла по завѣдыванію имуществомъ императорскимъ, особенно горными заводами, съ царствованія Елизаветы Петровны получаютъ въ дѣятельности кабинета все большее и бо̀льшее преобладаніе и наконецъ въ царствованіе Екатерины II (П. С. З. № 16.415) дѣлаются единственнымъ предметомъ его вѣдѣнія [1]), что̀ и вызвало образованіе особой отъ комитета собственной канцеляріи.

Существующая въ настоящее время собственная Его Величества канцелярія учреждена въ 1812 году [2]). Но еще и раньше существовала особенная канцелярія Государя, и въ царствованіе Павла I она пользовалась, по свидѣтельству Трощинскаго, весьма большимъ вліяніемъ. „Наблюденіе за исполненіемъ законовъ производилось двоякимъ образомъ: во-первыхъ, генералъ-прокуроромъ; во-вторыхъ, самимъ Его Императорскимъ Величествомъ, при которомъ на сей конецъ находилась особенная канцелярія. Въ сію канцелярію стекались: 1) всѣ дѣла, кои заслуживали особеннаго Высочайшаго вниманія; 2) всѣ меморіи Правительствующаго Сената, входившія къ Государю Императору посредствомъ генералъ-прокурора, и 3) всѣ прошенія и жалобы на верховныя правительственныя мѣста и лица. Государственный чиноначальникъ, управлявшій сею канцеляріею, и былъ дѣйствительнымъ министромъ Его Императорскаго Величества по всѣмъ дѣламъ государственнаго управленія“ [3]). Съ учрежденіемъ въ 1802 г. министерствъ канцелярія эта была, повидимому, закрыта и вновь учреждена лишь въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ отечественной войны.

Особенное развитіе собственная канцелярія получила въ цар-

---

[1]) Впрочемъ, Екатерина II учредила при кабинетѣ географическій департаментъ для составленія картъ (П. С. З. № 16.455), переведенный Павломъ I въ вѣдѣніе экспедиціи государственнаго хозяйства (П. С. З. № 17.886).

[2]) Сборникъ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной канцеляріи. В. I 1876, стр. III. Въ сборникѣ, однако, нѣтъ указа объ учрежденіи канцеляріи, нѣтъ его и въ Полномъ Собраніи Законовъ. Екатерина I учредила собственную вотчинную канцелярію (П. С. З. № 4.314), закрытую въ 1765 году (П. С. З. № 13.403).

[3]) Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 27.

ствованіе Николая I, когда было образовано шесть отдѣленій канцеляріи, имѣвшихъ совершенно самостоятельное положеніе и по значенію своему равнявшихся съ министерствами. Въ 1826 г. были образованы второе и третье отдѣленія. Второе (П. С. З. № 114)—для работъ по составленію Свода законовъ, взамѣнъ упраздненной тогда коммиссіи составленія законовъ. Третье (П. С. З. № 449), преобразованное изъ особенной канцеляріи министра внутреннихъ дѣлъ,—для завѣдыванія государственной полиціей. Въ 1828 г. (П. С. З. № 2.381) благотворительныя и учебныя заведенія, находившіяся въ вѣдѣніи Императрицы Маріи Ѳеодоровны, супруги Павла I, были переданы въ завѣдываніе особо учрежденнаго для того четвертаго отдѣленія. Пятое отдѣленіе, открытое въ 1836 г. (П. С. З. № 9.119), вѣдало временно государственными крестьянами; шестое, учрежденное въ 1838 г. (П. С. З. № 16.008)—устройствомъ гражданскаго управленія на Кавказѣ. Пятое и шестое отдѣленія были временныя и упразднены еще при Николаѣ I, пятое съ учрежденіемъ министерства государственныхъ имуществъ, шестое — въ 1845 г. (П. С. З. № 18.702). Но кромѣ того въ 1846 году при первомъ отдѣленіи образованъ былъ особый департаментъ инспекторской части гражданскаго вѣдомства для завѣдыванія личнымъ составомъ гражданскихъ чиновъ (П. С. З. № 20.401), упраздненный въ 1857 г., когда дѣла его переданы въ департаментъ герольдіи.

Съ 1880 года началось постепенно сокращеніе отдѣленій собственной канцеляріи. Въ этомъ году бывшее третье отдѣленіе присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ второе отдѣленіе въ 1882 году преобразовано въ кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ, а въ 1893 г. въ отдѣленіе свода законовъ государственной канцеляріи. Такимъ образомъ, остались только два отдѣленія, первое и четвертое. Но они образуютъ теперь двѣ совершенно самостоятельныя канцеляріи. Бывшее первое отдѣленіе образовало собственную Е. И. В. канцелярію, бывшее четвертое—собственную Е. И. В. канцелярію по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи.

Собственная канцелярія выполняетъ теперь функціи собственно личной канцеляріи Императора. Къ вѣдѣнію ея относятся довольно разнообразныя дѣла, какъ, напримѣръ, исполненіе получаемыхъ отъ Государя Императора повелѣній и порученій, изготовленіе Высочайшихъ указовъ, рескриптовъ, приказовъ, грамотъ; представленіе Государю донесеній начальниковъ губерній и ходатайствъ благотворительныхъ и общеполезныхъ учрежденій, не состоящихъ въ прямомъ вѣдѣніи министерствъ и главныхъ упра-

вленій; разсмотрѣніе вѣдомостей о неисполненныхъ Высочайшихъ указахъ [1]).

При собственной канцеляріи состоитъ комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, учрежденный въ 1822 г. (П. С. З. № 29.326) и присоединенный къ канцеляріи въ 1859 г. (П. С. З. № 34.124). Въ 1892 году, именнымъ указомъ 27 февраля, учрежденъ кромѣ того при канцеляріи комитетъ для разсмотрѣнія представленій къ Высочайшимъ наградамъ, переименованный въ 1894 году въ комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ. Комитетъ этотъ составляется подъ предсѣдательствомъ канцлера орденовъ изъ управляющаго собственной канцеляріи, четырехъ членовъ по особому Высочайшему назначенію и герольдмейстера сената [2]). Въ него вносятся всѣ представленія: 1) о служебныхъ перемѣнахъ а) по должностямъ IV класса и всѣмъ низшимъ, замѣщаемымъ съ предварительнаго соизволенія Ихъ Императорскихъ Величествъ; б) по должностямъ V и VI классовъ, замѣщаемымъ по представленіямъ министровъ; 2) о производствѣ въ первый получаемый классный чинъ; 3) о производствѣ въ чины до V класса включительно за выслугу лѣтъ; 4) о переименованіи отставныхъ военныхъ въ гражданскіе чины и о возвращеніи военныхъ чиновъ; 5) о наградахъ за отличіе по правиламъ и внѣ правилъ орденами, чинами, почетными кафтанами, денежными наградами, кромѣ награжденія орденами по статутамъ и арендами; 6) лицъ духовнаго сана; 7) лицъ, состоящихъ на военной и морской службѣ; 8) иностранцевъ, не состоящихъ на службѣ Россіи [3]). Кромѣ собственно наградъ, въ комитетъ вносятся также дѣла: 1) о предоставленіи правъ государственной службы лицамъ, этими правами не пользующимся; 2) о зачетѣ въ таковую службу времени частныхъ занятій въ правительственныхъ и частныхъ учрежденіяхъ; 3) о несчитаніи подсудности препятствіемъ къ наградамъ и другимъ служебнымъ преимуществамъ; 4) о пожало-

[1]) Кривенко. Сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ. По порученію министра Двора, 1888, стр. 14.

[2]) [На основаніи Учрежденія изд. 1906 г. Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго собственною Е. И. В. канцеляріею изъ товарища главноуправляющаго и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію].

[3]) [На основ. прим. 2 къ ст. 1 Учр. ком. о сл. гр. изд. 1906 г. означенный порядокъ представленія къ наградамъ не распространяется на пожалованіе орденовъ по статутамъ, арендъ, а также на награжденіе лицъ, указанныхъ въ текстѣ въ пп. 5, 6 и 7].

ваніи личнаго и потомственнаго гражданства (Учр. Ком. служб., ст. 2).

Въ случаѣ надобности въ томъ, управляющій собственною канцеляріею приглашаетъ въ засѣданіе комитета подлежащаго товарища министра или директора департамента или канцеляріи съ предоставленіемъ имъ права голоса. Комитетъ не входитъ въ разсмотрѣніе представленій по существу заслугъ, а лишь слѣдитъ за точнымъ соблюденіемъ всѣхъ постановленій, касающихся указанныхъ въ законѣ правилъ награжденія, а именно, соблюдены ли: 1) установленныя нормы наградъ; 2) правило о соотвѣтствіи награды съ служебнымъ положеніемъ и съ требуемою постепенностью; 3) установленные междунаградные сроки, и 4) не встрѣчается ли законныхъ препятствій къ награжденію. Только по представленіямъ за неслужебныя отличія комитетъ входитъ въ разсмотрѣніе и существа заслугъ. Заключенія свои комитетъ основываетъ исключительно на представленіяхъ подлежащихъ начальствъ, не требуя никакихъ дополнительныхъ свѣдѣній или разъясненій. Заключенія комитета и могущія оказаться разныя въ немъ мнѣнія въ журналахъ и особыхъ докладахъ представляются управляющимъ собственной канцеляріей на Высочайшее разрѣшеніе (Учр. Ком. служб., ст. 3—9).

Производство по дѣламъ, вносимымъ въ комитетъ, возлагается на собственную канцелярію (ст. 3); на нее возложена также обязанность составленія Адресъ-календаря (ст. 3, Прилож., ст. 4) [1]).

Кромѣ собственной канцеляріи при Государѣ Императорѣ состоитъ еще Императорская главная квартира (П. С. З. 1884 г. февр. 21, № 1.396). Она состоитъ изъ командующаго квартирой, помощника его, всѣхъ чиновъ свиты, коменданта квартиры, штабъ-офицера для порученій, лейбъ-медика и главнаго священника и канцеляріи. Главная квартира пользуется особеннымъ значеніемъ во время Высочайшихъ путешествій, такъ какъ она всегда сопровождаетъ Государя Императора. Командующій квартирой объявляетъ во время Высочайшихъ путешествій по особымъ приказаніямъ Его Величества какъ министрамъ и главноупра-

[1]) [Производство по дѣламъ, вносимымъ въ комитетъ, возлагается на инспекторскій отдѣлъ собственной Е. И. В. канцеляріи, къ обязанностямъ котораго относятся кромѣ того: собраніе подробныхъ свѣдѣній о службѣ всѣхъ чиновъ, занимающихъ классныя должности, составленіе на основаніи дѣйствующихъ штатовъ общаго росписанія классныхъ должностей въ имперіи, составленіе отзывовъ по возникающимъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ предположеніяхъ о мѣрахъ, относящихся къ гражданской службѣ, составленіе списковъ чинамъ первыхъ четырехъ классовъ и изданіе Адресъ-календаря. Ст. 12 и 15 Учр. изд. 1906 г. т. I Св. зак., ч. II].

вляющимъ, такъ и всѣмъ мѣстамъ и лицамъ для дальнѣйшаго исполненія Высочайшія повелѣнія и разрѣшенія по дѣламъ соотвѣтственныхъ управленій (ст. 21). Если военный министръ не находится при Государѣ Императорѣ, то командующій квартирой принимаетъ Высочайшія повелѣнія по военному вѣдомству и доноситъ о нихъ военному министру, а Высочайшіе приказы подписываетъ съ добавленіемъ словъ „за отсутствіемъ военнаго министра“ (ст. 20). Въ завѣдываніи главной квартиры находится также собственный конвой Его Величества, а до 1895 г. при ней состояла и канцелярія прошеній, теперь образующая особое установленіе [1]). Кромѣ того, при ней состоитъ и комитетъ призрѣнія заслуженныхъ чиновниковъ.

Изъ западныхъ государствъ наибольшее значеніе личный секретаріатъ государя имѣетъ въ Пруссіи, гдѣ функціи секретаріата выполняетъ такъ называемый тайный кабинетъ (das geheime Kabinet des Königs). Онъ дѣлится на два отдѣленія—гражданскихъ и военныхъ дѣлъ. Первое, кромѣ личной переписки короля, вѣдаетъ еще дѣла по просьбамъ о помилованіи преступниковъ.

§ 25. Императорскій дворъ.

Совокупность лицъ и учрежденій, непосредственно окружающихъ Монарха въ его личной жизни, составляетъ такъ называемый дворъ. На низшихъ стадіяхъ государственнаго развитія дворъ былъ общимъ органомъ, содѣйствовавшимъ Монарху въ осуществленіи всѣхъ его функцій государственнаго управленія. Придворныя должности послужили поэтому зародышемъ, изъ котораго развились современемъ государственныя учрежденія.

Въ настоящее время съ осложненіемъ государственной дѣятельности и государственной организаціи государственныя учрежденія обособились отъ двора, и придворныя должности уже не имѣютъ функцій управленія, ограничиваясь завѣдываніемъ дѣлами по управленію частнымъ имуществомъ Монарха и по личнымъ его отношеніямъ.

Для завѣдыванія придворными дѣлами обыкновенно организуется особенное министерство двора. Но не вездѣ, однако, придворное управленіе объединяется такимъ образомъ въ одно цѣлостное учрежденіе.

---

[1]) Подробности о канцеляріи прошеній въ послѣднемъ отдѣлѣ.

Въ Англіи нѣтъ собственно министерства двора, въ которомъ бы сосредоточивалось все придворное управленіе, а существуетъ три отдѣльныхъ придворныхъ управленія: гофмаршала (lord steward of the household), камергера (lord chamberlain) и шталмейстера (master of the horse). При управленіи лорда камергера состоятъ и придворныя дамы, съ mistress of the robes во главѣ. Характерную особенность англійскаго двора составляетъ то, что лица, занимающія главнѣйшія придворныя должности, мѣняются вмѣстѣ съ перемѣной кабинета. Таковъ лордъ гофмаршалъ и состоящій при немъ казначей (treasurer of the household) и контролеръ (controleer of the household), лордъ камергеръ, вице-камергеръ, шталмейстеръ и его помощникъ (clerk marshal), а также придворныя дамы (mistress of the robes и восемь ladies of the bedchamber). Кромѣ того, въ Англіи до сихъ поръ сохраняются три наслѣдственныя придворныя должности: графа маршала (earl marshal), принадлежащая герцогамъ Норфолькамъ, великаго подателя милостыни (great almoner), принадлежащая маркизамъ Экзетеръ, и лорда великаго камергера (lord great chamberlain). Послѣдняя должность принадлежитъ теперь въ силу наслѣдованія женскими линіями совмѣстно представителямъ двухъ родовъ: маркизамъ Чольмондели и лордамъ Виллюгби [1]).

Подобно Англіи, и въ Италіи завѣдываніе дворомъ ввѣрено тремъ лицамъ: министру двора, завѣдывающему собственно хозяйственною частью, цивильлистомъ, префекту двора и первому генералъ-адъютанту. На эти должности назначаются обыкновенно лица совершенно чуждыя политикѣ. Однако, былъ случай, что назначеніе министра двора вызвало критику палаты депутатовъ, и министръ подалъ въ отставку [2]). Въ Австро-Венгріи министерство двора есть вмѣстѣ съ тѣмъ и министерство иностранныхъ дѣлъ [3]). Въ Пруссіи съ 1819 г. существуетъ особое министерство королевскаго дома, вѣдающее, кромѣ собственно придворнаго управленія, еще дѣла о правахъ дворянскаго состоянія, для чего при немъ состоитъ особое учрежденіе—герольдія (Heroldsamt [4]).

У насъ министерство двора образовано въ 1826 году (П. С. З. № 541) изъ различныхъ учрежденій придворнаго управленія, главнымъ образомъ кабинета и департамента удѣловъ, составлявшихъ прежде совершенно самостоятельныя учрежденія.

[1]) Gneist. Das englische Verwaltungsrecht, I, 1883, S. 162—168.
[2]) Brusa. Das Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892, S. 103.
[3]) Ulbrich. Oesterreichisches Staatsrecht. 1892, S. 24.
[4]) Bornhak. Preussisches Staatsrecht, II, 1889, S. 387.

Организація министерства двора опредѣляется въ настоящее время Учрежденіемъ Министерства Императорскаго Двора 16 апрѣля 1893 г.

Во главѣ министерства двора стоятъ министръ двора и его помощникъ, и кромѣ того министерство состоитъ изъ 1) совѣта при министрѣ, 2) общихъ установленій, 3) особенныхъ установленій, 4) капитула Императорскихъ и Царскихъ орденовъ и 5) главнаго управленія удѣловъ.

Министръ двора есть главный начальникъ надъ всѣми частями придворнаго вѣдомства (Учр. мин., ст. 881). Онъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ министръ удѣловъ (ст. 876) и канцлеръ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ (ст. 877). По званію канцлера орденовъ онъ предсѣдательствуетъ въ комитетѣ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства. Министръ двора состоитъ „подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора“. Поэтому онъ даетъ отчетъ во всѣхъ своихъ дѣлахъ только ему и только отъ него получаетъ повелѣнія (ст. 878). Высочайшія повелѣнія всѣмъ придворнымъ учрежденіямъ объявляются только министромъ двора, и мимо его ни отъ кого ими не принимаются (ст. 879). О дѣлахъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, министръ двора непосредственно докладываетъ Его Величеству (ст. 880). На распоряженія министра двора, въ силу его непосредственнаго подчиненія Государю Императору, жалобы не могутъ быть приносимы въ Сенатъ, а только въ канцелярію прошеній на Высочайшее имя.

Совѣтъ при министрѣ состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра или другого лица по его назначенію изъ начальниковъ установленій министерства и созывается въ случаяхъ надобности (ст. 883).

Къ общимъ установленіямъ принадлежатъ слѣдующія: 1) канцелярія, вѣдающая личную переписку министра и состоящая въ управленіи завѣдывающаго; 2) кабинетъ, состоящій изъ одного отдѣленія и трехъ отдѣловъ: административнаго, вѣдающаго дѣла личнаго состава и другіе вопросы административнаго и юридическаго характера всѣхъ установленій министерства; хозяйственнаго, вѣдающаго дѣла хозяйственныя, финансовыя и счетныя; земельно-заводскаго, вѣдающаго дѣла управленія Алтайскимъ и Нерчинскимъ округами, Императорскими заводами и княжествомъ Ловичъ, а четвертый, камеральный, отдѣлъ почему-то въ томъ же году, черезъ 7 мѣсяцевъ, былъ переименованъ въ камеральное отдѣленіе; оно вѣдало дѣла о драгоцѣнныхъ вещахъ, Всемилостивѣйше жалуемыхъ въ подарки, по сбору ясака и по храненію Императорскихъ регалій и коронныхъ брилліантовъ. Кромѣ того,

въ кабинетѣ хранится родословная книга Императорскаго Дома и обязательно пакеты съ тайными завѣщаніями членовъ Императорской фамиліи; открытыя же дополненія къ тайнымъ завѣщаніямъ и открытыя завѣщанія могутъ храниться, по желанію завѣщателя, или у него, или въ кабинетѣ (Осн. зак. Учрежд. Импер. Фамиліи, ст. 169, п. 4). До 1883 г. кабинетъ имѣлъ коллегіальное устройство, а теперь получилъ бюрократическое устройство. Начальникъ его—управляющій кабинетомъ; 3) контроль, касса, инспекція врачебной части и общій архивъ мин. Импер. двора, находящійся въ Таврическомъ дворцѣ.

Къ особеннымъ установленіямъ относятся гофмаршальская часть, экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, придворное духовенство, пѣвческая капелла, дворцовыя управленія, рота дворцовыхъ гренадеръ и отрядъ ея въ Москвѣ, Императорскій эрмитажъ, Императорская академія художествъ, дирекція Императорскихъ театровъ въ Петербургѣ и Москвѣ, завѣдующая художественною и хозяйственною ихъ частью, археологическая коммиссія, канцелярія Императрицы, великокняжескіе дворы и т. п.

Департаментъ удѣловъ былъ учрежденъ одновременно съ изданіемъ Учрежденія Императорской Фамиліи для завѣдыванія удѣльными имѣніями, а также государевыми вотчинами и имѣніями. Во главѣ его стоялъ министръ удѣловъ, но департаментъ имѣлъ коллегіальное устройство (П. С. З. № 17.906). Съ учрежденіемъ министерства двора департаментъ удѣловъ вошелъ въ его составъ, сохранивъ коллегіальное устройство, уничтоженное только въ 1882 году. Теперь онъ преобразованъ въ 1893 г. въ главное управленіе удѣловъ съ начальникомъ во главѣ (Учр. Мин., ст. 920—929). Для мѣстнаго управленія удѣльными имѣніями учреждены восемь удѣльныхъ конторъ, но нѣкоторыя имѣнія (напр., Мургабъ, Ливадія, Таицы) находятся въ непосредственномъ завѣдываніи управленія.

Капитулъ орденовъ, учрежденный Павломъ I (П. С. З. № 17.908) подъ главнымъ начальствомъ министра двора, какъ канцлера орденовъ, состоитъ въ завѣдываніи управляющаго капитуломъ. Въ составъ его входитъ также оберъ-церемоніймейстеръ орденовъ—званіе, соединяемое всегда со званіемъ оберъ-церемоніймейстера Высочайшаго двора. Существовавшее прежде общее присутствіе капитула въ 1882 г. упразднено (Учрежд. орд., ст. 2—7). На капитулъ возлагаются исполнительныя дѣйствія по Высочайшему пожалованію орденовъ: изготовленіе грамотъ, заготовленіе и разсылка орденскихъ знаковъ, наблюденіе за поступленіемъ денежныхъ взносовъ съ лицъ, награждаемыхъ орде-

нами, назначеніе орденскихъ пенсій и т. п. При капитулѣ состоятъ кавалерскія думы, т.-е. временныя собранія 12 старшихъ кавалеровъ ордена подъ предсѣдательствомъ старшаго кавалера первой степени для награжденія орденами лицъ, имѣющихъ на то право по статуту ордена.

ГЛАВА IV.

ОБЛАСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 26. Колоніи и окраины.

Въ составъ государства нерѣдко входятъ области, рѣзко отдѣляющіяся отъ коренныхъ частей государственной территоріи или своимъ географическимъ заморскимъ положеніемъ, или особенностями своей общественной культуры.

Вслѣдствіе сравнительной общности общественной культуры всѣхъ странъ Западной Европы, въ составѣ ихъ почти вовсе не встрѣчается рѣзкаго противоположенія коренныхъ областей и окраинъ. Напротивъ, условія географическаго положенія и историческихъ судебъ русскаго государства привели къ тому, что мы со всѣхъ сторонъ окружены, какъ кольцомъ, окраинами, рѣзко отличающимися своей культурой, племеннымъ составомъ, религіей, историческимъ прошлымъ отъ коренныхъ русскихъ областей. Въ своемъ историческомъ развитіи Россія была поставлена посреди двухъ одинаково ей враждебныхъ культуръ— азіатскаго востока и европейскаго запада.

Самыя условія присоединенія нашихъ окраинъ были совсѣмъ не тѣ, что условія пріобрѣтенія западными государствами ихъ колоній. Пріобрѣтеніе колоній вызывалось условіями экономическаго развитія, избыткомъ населенія, требовавшимъ исхода, ростомъ обрабатывающей промышленности, требовавшей удобныхъ рынковъ для сбыта своихъ произведеній. Колоніи пріобрѣтались для экономической ихъ эксплоатаціи въ интересахъ метрополіи. Присоединеніе русскихъ окраинъ не было дѣломъ экономическаго разсчета. Россія постепенно овладѣла своими окраинами на западѣ и на востокѣ, въ силу чисто-политическихъ побужденій, какъ необходимымъ условіемъ обезпеченія своего могущества и независимости. Ей нуженъ былъ доступъ къ морю,

ей надо было охранить свои границы отъ дикихъ ордъ, и въ силу этого она все росла и росла, иногда въ ущербъ своимъ экономическимъ интересамъ.

Окраины вовсе не поставлены у насъ, подобно колоніямъ западныхъ государствъ, въ положеніе эксплоатируемыхъ метрополіей владѣній. Напротивъ, иныя изъ нашихъ окраинъ, въ особенности Финляндія, пользуются даже привилегированнымъ положеніемъ.

Для осуществленія въ отношеніи къ колоніямъ и окраинамъ функцій верховнаго управленія иногда образуются особые органы.

Такъ въ Англіи для колоній имѣется особый статсъ-секретарь, входящій обязательно въ составъ кабинета, а кромѣ того въ большинствѣ колоній имѣются особыя колоніальныя представительныя собранія, съ соучастіемъ которыхъ назначаемые короной губернаторы осуществляютъ функціи мѣстнаго законодательства, подчиненнаго, однако, власти англійскаго парламента. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, а именно въ Австраліи (кромѣ западной), Капландѣ, Канадѣ, Нью-Фаундлендѣ и Новой Зеландіи, губернаторъ связанъ соучастіемъ не только колоніальнаго представительнаго собранія, но и отвѣтственныхъ предъ этимъ собраніемъ министровъ. Для Остъ-Индіи также имѣется особый статсъ-секретарь, который есть вмѣстѣ предсѣдатель особаго совѣта изъ пятнадцати членовъ. При первоначальномъ образованіи этого совѣта семь членовъ были назначены собраніемъ директоровъ компаніи, владѣвшей до 1858 г. Индіей, а восемь—правительствомъ. Теперь, при открытіи вакансій, половина замѣщается также правительствомъ, другая—кооптаціей. Члены совѣта назначаются изъ лицъ, прожившихъ не менѣе 10 лѣтъ въ Индіи, срокомъ также на 10 лѣтъ. Мѣстною властью въ Остъ-Индіи является вице-король, при которомъ также имѣется совѣтъ изъ шести членовъ, по назначенію правительства. Для обсужденія вопросовъ мѣстнаго законодательства вице-король пополняетъ совѣтъ еще шестью членами, изъ которыхъ по крайней мѣрѣ половина должна быть изъ туземцевъ. Наконецъ, и для Ирландіи имѣется особый главный секретарь (chief secretary for Ireland). Но онъ не занимаетъ равнаго положенія съ статсъ-секретарями, а подчиненъ статсъ-секретарю по внутреннимъ дѣламъ. Главный секретарь по дѣламъ Ирландіи можетъ и не быть членомъ кабинета, но обыкновенно онъ избирается изъ вліятельныхъ членовъ парламента.

Нѣкоторыя колоніи Даніи и Голландіи, подобно англійскимъ, имѣютъ представительное устройство. Таковы Исландія и Суринамъ. Управленіе Исландіей, перешедшей во владѣніе Даніи въ 1380 году, опредѣляется теперь особой конституціей 5 января

1874 года [1]). Мѣстный парламентъ, альтингъ, собирается черезъ два года. Онъ состоитъ изъ 30 членовъ, избираемыхъ народомъ, и 6, назначаемыхъ королемъ. Срокъ выборовъ шесть лѣтъ. Альтингъ раздѣляется на двѣ палаты, верхнюю изъ 12 и нижнюю изъ 24 членовъ, притомъ такъ, что назначаемые королемъ всѣ засѣдаютъ въ верхней палатѣ. Министры отвѣтственны предъ альтингомъ.

Въ Суринамѣ, голландской колоніи въ Вестъ-Индіи, съ 1865 г. существуютъ колоніальные штаты, состоящіе изъ четырехъ членовъ, назначаемыхъ на годичный срокъ губернаторомъ, и изъ членовъ, избираемыхъ народомъ по одному на каждые 200 избирателей. Они избираются и выбываютъ по частямъ: каждые два года одна треть [2]).

Въ западно-европейской политической жизни наибольшую аналогію съ нашими западными окраинами представляетъ принадлежащая германской имперіи Эльзасъ-Лотарингія или такъ называемая Имперская область (Reichsland).

Присоединенная къ Германіи въ силу завоеванія, она занимаетъ въ ней совершенно особое положеніе. Имперская область не признается отдѣльнымъ государствомъ, членомъ имперіи; она составляетъ, напротивъ, владѣніе имперіи. Власть надъ ней принадлежитъ имперіи въ цѣломъ, а осуществленіе этой власти поручено императору. Но императоръ не государь Эльзасъ-Лотарингіи, какъ государь Пруссіи; Имперская область не состоитъ въ личной уніи съ Пруссіей. Государственная власть въ Имперской области не самостоятельна, а коренится въ имперской власти, есть только частное ея проявленіе.

Въ международныхъ отношеніяхъ Имперская область является не государствомъ, а частью государства. Она не можетъ отъ себя ни посылать, ни принимать дипломатическихъ агентовъ, ни заключать международныхъ договоровъ. Международная охрана ея интересовъ принадлежитъ имперской власти.

Въ настоящее время устройство управленія Имперской области опредѣляется имперскимъ закономъ 4 іюля 1879 года. Во главѣ управленія областью стоитъ назначаемый императоромъ намѣстникъ, пользующійся правами министра. При немъ состоитъ министерство Эльзасъ-Лотарингіи, состоящее изъ статсъ-секретаря, помощниковъ статсъ-секретаря (Unterstaatssecretäre) и совѣтниковъ, назначаемыхъ императоромъ за контрасигниро-

[1]) Въ этотъ годъ праздновалось тысячелѣтіе перваго заселенія Исландіи. Hansen. Staatsrecht. 154—160.

[2]) Hartog. Staatsrecht. 84—95.

ваніемъ намѣстника. Кромѣ того, существуетъ особый государственный совѣтъ для обсужденіи законопроектовъ и проектовъ указовъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ намѣстника, изъ статсъ-секретаря, предсѣдателя высшаго областного суда и его прокурора и отъ 8 до 12 назначаемыхъ императоромъ на три года членовъ, изъ коихъ трое назначаются по представленію областного комитета.

Областной комитетъ (Landesausschuss) есть мѣстное представительное собраніе, призванное къ участію въ изданіи спеціальныхъ для Имперской области законовъ. Онъ состоитъ изъ 34 членовъ, избираемыхъ окружными собраніями, изъ 20, избираемыхъ провинціальными собраніями, и 4, избираемыхъ городскими общинами Страсбурга, Мюльгаузена, Метца и Кольмара, тайной подачей голосовъ, срокомъ на три года. Созваніе и закрытіе областного комитета, а также его распущеніе принадлежитъ императору. Засѣданія его публичны, пренія происходятъ на нѣмецкомъ языкѣ.

Мѣстные законы Имперской области могутъ быть издаваемы двумя порядками: 1) имперской законодательною властью совершенно такъ же, какъ и общіе имперскіе законы и 2) съ замѣной согласія рейхстага согласіемъ областного комитета. Согласіе союзнаго совѣта необходимо и въ томъ, и въ другомъ случаѣ. Но законы, издаваемые при участіи не рейхстага, а областного комитета, требуютъ кромѣ того санкціи императора, чего не требуется для имперскихъ законовъ [1]).

Прежде и у насъ было не мало областныхъ органовъ верховнаго управленія, такъ что они имѣлись почти для всѣхъ окраинъ Россіи. Такъ, изъ западныхъ окраинъ въ настоящемъ столѣтіи особые органы верховнаго управленія существовали для Польши, Западнаго края и Прибалтійскаго края.

Въ 1815 году Польша получила конституціонное устройство на основаніи дарованной ей 27 ноября Александромъ I конституціи [2]). Управленіе образованнымъ такимъ образомъ Царствомъ Польскимъ должно было осуществляться въ отсутствіе Государя чрезъ особаго намѣстника, которымъ могли быть назначены только члены Императорскаго Дома и природные или натурализованные поляки (ст. 6). Намѣстникъ вмѣстѣ съ мѣстнымъ государственнымъ совѣтомъ, въ которомъ онъ предсѣдательство-

[1]) Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. 1895. S. 678—738.

[2]) Dufau, Duvergier et Guadet. Collection des constitutions. T. IV, 1823, pp. 85—103. [Конституціонная хартія 1815 г. и нѣкоторые другіе акты бывшаго Царства Польскаго (1814—1881) изд. Н. Д. Сергѣевскаго, 1907].

валъ, и осуществляли правительственную власть въ Царствѣ (ст. 64). Совѣтъ составлялся изъ министровъ и государственныхъ совѣтниковъ (ст. 63). Министровъ было пять: духовныхъ дѣлъ и просвѣщенія, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, военный и финансовъ (ст. 76), и кромѣ того особый министръ статсъ-секретарь, находившійся постоянно при особѣ императора (ст. 77). Законодательная власть осуществлялась съ участіемъ народнаго представительства—сейма, состоявшаго изъ двухъ палатъ: сената и палаты депутатовъ (ст. 86). Сенатъ составлялся изъ членовъ Императорскаго Дома, епископовъ и сенаторовъ, назначаемыхъ Императоромъ пожизненно изъ двухъ кандидатовъ, представлявшихся ему на каждую вакансію самимъ сенатомъ. Число сенаторовъ не могло превышать половину числа членовъ палаты депутатовъ (ст. 108 — 109). Палата депутатовъ составлялась изъ 77 пословъ, избиравшихся дворянскими сеймиками, состоявшими изъ дворянъ-землевладѣльцевъ, по одному каждымъ, и 51 представителя общинъ, избиравшихся лицами не дворянскаго происхожденія, владѣющими недвижимостью или промышленнымъ заведеніемъ, а также духовными, преподавателями учебныхъ заведеній и лицами свободныхъ профессій. Избранными могли быть лица, достигшія 30 лѣтъ и платившія прямой налогъ опредѣленнаго размѣра. Срокъ депутатскихъ полномочій былъ шестилѣтній съ частичнымъ обновленіемъ палаты по третямъ каждые два года (ст. 118—134). Право законодательнаго почина принадлежало только правительству, и самая выработка законопроектовъ совершалась государственнымъ совѣтомъ (ст. 90). Измѣненія законопроектовъ могли быть составляемы также только государственнымъ совѣтомъ на основаніи замѣчаній, представленныхъ ему коммиссіями сейма (ст. 99). Законопроекты, по усмотрѣнію правительства, могли быть вносимы первоначально въ ту или другую изъ палатъ. Только финансовые законопроекты обязательно вносились сначала въ палату депутатовъ (ст. 97). Проектъ, уже принятый одною палатой, другою могъ быть только принятъ или отвергнутъ цѣликомъ, но уже не могъ быть измѣняемъ (ст. 103). Императору принадлежало безусловное вето (ст. 104). Государственный бюджетъ на первый разъ долженъ былъ быть составленъ Императоромъ, по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта, и долженъ былъ сохранять свою силу до тѣхъ поръ, пока не будетъ измѣненъ по соглашенію правительства и обѣихъ палатъ сейма (ст. 162).

Послѣ польскаго мятежа 1830 года конституція или „хартія государственныхъ установленій“ была отмѣнена, и новый поря-

докъ управленія царствомъ опредѣленъ былъ грамотой 14 февраля 1832 года (П. С. З. № 5.165). Главное мѣстное управленіе было ввѣрено совѣту управленія, дѣйствовавшему именемъ Императора подъ предсѣдательствомъ намѣстника края.

Дѣла законодательныя и другія особой важности предположенія по Царству, о которыхъ будетъ Высочайшей властью признано, что они должны быть предварительно соображены съ общимъ законодательствомъ и пользами имперіи, вносились изъ особаго совѣта Царства Польскаго въ Государственный Совѣтъ. Для разсмотрѣнія такихъ дѣлъ въ составѣ совѣта былъ учрежденъ особый департаментъ (П. С. З. № 5.165). Но онъ занималъ первоначально совершенно обособленное положеніе. Журналы его, и притомъ въ подлинникѣ, подносились непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Въ общее собраніе департамента дѣла Царства Польскаго вносились лишь въ силу особыхъ Высочайшихъ повелѣній. Все дѣлопроизводство по этому департаменту было совершенно выдѣлено изъ вѣдѣнія государственнаго секретаря и поручено руководству одного изъ членовъ департамента, который и представлялъ дѣла Государю (П. С. З. № 5.860). Только въ 1837 году дѣлопроизводство по департаменту было передано государственной канцеляріи на общемъ основаніи (П. С. З. № 10.054). Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго просуществовалъ до 1862 года (П. С. З. № 37.827). Но уже черезъ два года былъ снова учрежденъ особый комитетъ по дѣламъ Царства, именно 25 февраля 1864 года. Высочайшее повелѣніе объ его учрежденіи обнародовано только въ 1866 году (Собр. узаконеній 1866 года № 105, ст. 794; П. С. З. № 43.924). Окончательно упраздненъ онъ въ 1881 году, 29 мая (П. С. З. № 145.

Западный комитетъ учрежденъ въ 1831 году, 16 сентября, для обсужденія „мѣръ, кои приняты могутъ быть, дабы губерніи, отъ Польши присоединенныя, приведены были къ тому порядку, какой по управленію въ другихъ россійскихъ губерніяхъ существуетъ“. Закрытъ онъ былъ въ 1848 г. (П. С. З. № 22.908), но въ 1862 году, 22 сентября, вновь возстановленъ, но только на два года, такъ какъ въ 1864 г., 31 декабря, былъ снова закрытъ.

Кромѣ того, существовалъ еще въ царствованіе Александра II остзейскій комитетъ, для устройства крестьянскихъ дѣлъ Прибалтійскаго края, представлявшій ту особенность, что въ засѣданіяхъ его принимали участіе предводители дворянства прибалтійскихъ губерній [1]).

[1]) Нѣсколько Высочайше утвержденныхъ журналовъ этого комитета помѣщены въ П. С. З., напр., 6 сент. 1863 г. № 40.034а.

Изъ восточныхъ окраинъ особые органы верховнаго управленія были учреждаемы для Сибири и Кавказа. Сибирскій комитетъ былъ учреждаемъ дважды. Первый разъ онъ былъ учрежденъ въ 1821 году (П. С. З. № 28.706) и закрытъ въ 1838 г. (П. С. З. № 10.867). Затѣмъ онъ снова былъ учрежденъ въ 1852 г. (П. С. З. № 26.178) и на этотъ разъ просуществовалъ до 1864 г., когда дѣла его были переданы комитету министровъ (П. С. З. № 41.631). Кавказскій комитетъ [1]) былъ учрежденъ первоначально въ 1840 г. въ видѣ временнаго установленія для введенія въ Закавказьѣ новаго гражданскаго устройства (П. С. З. № 13.413), но съ 1842 года онъ получилъ характеръ постояннаго учрежденія (П. С. З. № 16.008). Кавказскій комитетъ закрытъ въ 1882 году (П. С. З. № 485).

Дополненіе. Высочайшимъ указомъ 26 февраля 1905 г. возстановлена должность Намѣстника Кавказскаго, существовавшая до 1883 года. Въ лицѣ его сосредоточивается высшее мѣстное управленіе всѣми гражданскими и пограничными дѣлами края. Въ дѣйствіяхъ своихъ онъ подчиненъ Государю, по непосредственному усмотрѣнію котораго назначается и увольняется. Чрезъ намѣстника восходятъ къ высшей законодательной и исполнительной власти дѣла управленія, не предоставленныя его личному разрѣшенію и имъ однимъ объявляются всѣ повелѣнія и разрѣшенія Государя. Онъ печется о точномъ и непремѣнномъ исполненіи всѣхъ обязанностей, возложенныхъ на главное управленіе ввѣреннаго ему края, имѣетъ право разрѣшать всѣ случаи въ порядкѣ исполнительномъ, не требующіе новаго закона или постановленія и принимать на мѣстѣ всѣ мѣры, требуемыя обстоятельствами, донося прямо Государю какъ о своихъ дѣйствіяхъ, такъ и о побудившихъ къ нимъ причинахъ. Въ отношеніи служащихъ на Кавказѣ, за исключеніемъ чиновъ государственнаго контроля, государственнаго банка и судебнаго вѣдомства, намѣстникъ непосредственно осуществляетъ всѣ тѣ права, которыя принадлежатъ министрамъ. Онъ лично или черезъ подвѣдомственныхъ ему высшихъ гражданскихъ чиновниковъ обозрѣваетъ край, принимаетъ рѣшительныя мѣры къ прекращенію безпорядковъ, упущеній и возстановленію законнаго теченія дѣлъ, донося лишь объ этомъ Государю и увѣдомляя министровъ и главноуправляющихъ по принадлежности. Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ намѣстникъ можетъ отмѣнять постановленія губернскихъ и областныхъ административныхъ мѣстъ и сдѣланныя вмѣсто нихъ распоряженія свои приводить въ исполненіе подъ личною отвѣтственностью за послѣдствія, донося Сенату и увѣдомляя соотвѣтствующихъ министровъ о побудившихъ его къ этому причинахъ. Въ случаѣ усиленія на Кавказѣ опредѣленныхъ въ законѣ преступленій намѣстнику предоставляется лицъ туземнаго населенія, вредныхъ для общественнаго порядка и безопасности вслѣдствіе участія ихъ по свѣдѣніямъ мѣстной администраціи въ означенныхъ преступленіяхъ, удалять въ опредѣленныя имъ на Кавказѣ мѣста и высылать изъ края въ мѣста, назначенныя министромъ вн. д. на срокъ не свыше пяти лѣтъ и ограничивать на опредѣленные сроки и въ извѣстныхъ мѣстностяхъ края свободу безпаспортныхъ

[1]) См. Градовскій. Начала, т. II, 2 изданіе, 1881 г., стр. 228—232.

отлучекъ. Мѣры эти приводятся, впрочемъ, въ исполненіе не иначе, какъ по обсужденіи каждаго случая въ совѣтѣ намѣстника.

Однако въ означенныхъ случаяхъ намѣстникъ вправѣ принимать и другія мѣры, доводя лишь до свѣдѣнія Государя какъ о своихъ распоряженіяхъ, такъ и о вызвавшихъ ихъ причинахъ. Намѣстникъ вправѣ также удалять иностранцевъ, воспрещать лицамъ нетуземнаго происхожденія, вреднымъ для общественнаго порядка, пребывать въ пограничныхъ съ Турціею и Персіею мѣстностяхъ, лишать за неблаговидные поступки и дѣйствія сельскія общества Закавказскаго края права выбора сельскаго старшины или даже всѣхъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія, воспрещать въ какой-либо мѣстности или вообще въ предѣлахъ Кавказа жительство лицамъ, пребываніе которыхъ будетъ признано вреднымъ и т. д.

При намѣстникѣ состоятъ два помощника по военной и гражданскимъ частямъ. Послѣдній, назначаемый по непосредственному усмотрѣнію Государя, исправляетъ должность намѣстника въ его отсутствіе, предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ и исполняетъ порученія намѣстника по гражданскому управленію краемъ. Намѣстникъ можетъ возложить на него и постоянное выполненіе части своихъ обязанностей за исключеніемъ указанныхъ въ законѣ мѣръ.

Совѣтъ намѣстника обсуждаетъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и рѣшаетъ дѣла, предоставленныя его разсмотрѣнію по закону, или вносимыя въ него по распоряженіямъ намѣстника. Онъ состоитъ кромѣ вышеуказаннаго предсѣдателя изъ особо назначенныхъ членовъ—одного отъ министерства вн. д. и одного отъ министерства финансовъ, уполномоченнаго отъ главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ, старшаго предсѣдателя тифлисской судебной палаты и директора канцеляріи намѣстника. (Учр. Упр. Кавказск. края по прод. 1906 г., т. II Св. зак.).

§ 27. Управленіе Финляндіей.

Въ настоящее время у насъ остались областные органы верховнаго управленія только для завѣдыванія дѣлами Великаго Княжества Финляндскаго. Одни изъ этихъ органовъ, находясь въ Петербургѣ, являются въ этомъ смыслѣ центральными; другіе имѣютъ мѣстонахожденіе въ самой Финляндіи и потому получаютъ характеръ мѣстныхъ учрежденій.

Центральнымъ органомъ по управленію Финляндіей является теперь только министръ статсъ-секретарь по дѣламъ Великаго Княжества. Но прежде существовали еще особыя совѣщательныя учрежденія.

Уже 18 октября 1809 года состоялся указъ объ учрежденіи коммиссіи финляндскихъ дѣлъ [1]) для того, „чтобы дѣла по упра-

[1]) Она собственно была преобразована изъ коммиссіи, учрежденной для разсмотрѣнія финляндскихъ дѣлъ еще 19 мая 1802 года, дѣла которой и были переданы въ новую коммиссію (Сборн. Мат. Архива Собств. Е. И. В. Канцеляріи, в. III, стр. 272). Коммиссія 1802 года была учреждена подъ непосред-

вленію новоприсоединенной Финляндіей, на разрѣшеніе Государя поступающія, были разсматриваемы и уважаемы на тѣхъ самыхъ основаніяхъ и законахъ, какіе странѣ сей свойственны и ей удостовѣрены". Журналы коммиссій повелѣно было представлять Государю черезъ статсъ-секретаря Сперанскаго [1]). Затѣмъ въ 1811 году, октября 26 (П. С. З. № 24.831) [2]), коммиссія эта получила болѣе опредѣленную организацію. Членовъ ея положено было опредѣлять Высочайшею властью изъ обывателей Финляндіи въ числѣ не менѣе трехъ, кромѣ предсѣдателя. Въ случаѣ увольненія членовъ безъ просьбы съ ихъ стороны они сохраняли въ теченіе года получаемое ими жалованье. Тогда же была учреждена и должность статсъ-секретаря финляндскихъ дѣлъ, назначаемаго Высочайшею властью также изъ финляндскихъ обывателей. Дѣла докладывались коммиссіи статсъ-секретаремъ, который первый же и высказывалъ свое мнѣніе. Въ случаѣ разныхъ мнѣній всѣ они вносились въ протоколъ засѣданія. Дѣлопроизводство въ коммиссіи, „впредь до усмотрѣнія", было допущено на шведскомъ языкѣ. Государю дѣла докладывались особыми записками, составлявшимися подъ руководствомъ статсъ-секретаря, но предварительно доклада прочитывавшимися въ коммиссіи для подписи всѣми ея членами.

Николай I вскорѣ по вступленіи своемъ на престолъ, 17 марта 1826 года, уничтожилъ финляндскую коммиссію, мотивируя это тѣмъ, что „когда совершено уже образованіе правительственныхъ и прочихъ мѣстъ и учрежденій въ Финляндскомъ Великомъ Княжествѣ, дѣла по гражданскому управленію онаго края, поступающія на Высочайшее разрѣшеніе по соображеніи и изложеніи ихъ въ Финляндскомъ сенатѣ, не требуютъ уже дальнѣйшаго разсмотрѣнія". Затѣмъ въ 1834 году 23 декабря статсъ-секретарь былъ переименованъ въ министра-статсъ-секретаря.

Александръ II опять возстановилъ, манифестомъ 28 марта 1857 года, особое совѣщательное учрежденіе по дѣламъ Финляндіи подъ именемъ „Комитета при статсъ-секретаріатѣ финляндскомъ". Учрежденіе комитета объяснялось необходимостью, кромѣ

ственнымъ вѣдѣніемъ Императора для выработки общихъ началъ преобразованія Выборгской губерніи и устройства тамъ земельныхъ и крестьянскихъ дѣлъ (П. С. З. №№ 20.274, 20.275).

[1]) Сборникъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ Архива Собственной Е. И. В. Канцеляріи, в. III, 1890, стр. 266—269. Только 20 іюля 1810 г. объ учрежденіи этой коммиссіи данъ указъ Сенату (П. С. З. № 24.302).

[2]) Въ полномъ Собраніи законовъ помѣщенъ только именной указъ Сенату о преобразованіи коммиссіи безъ изложенія самой организаціи коммиссіи.

статсъ-секретаря, имѣть постоянно у престола и другихъ лицъ, свѣдущихъ въ законахъ и въ административномъ и хозяйственномъ управленіи края, для того, „чтобы разнородныя и важныя дѣла великаго княжества могли быть обсуждаемы въ подлежащей полнотѣ“. Комитетъ подъ предсѣдательствомъ министра-статсъ-секретаря состоялъ изъ четырехъ членовъ. Непремѣннымъ членомъ былъ товарищъ министра-статсъ-секретаря, затѣмъ остальные члены назначались на три года Высочайшею властью, одинъ—по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію, двое—по представленію финляндскаго генералъ-губернатора совокупно съ сенатомъ, преимущественно изъ членовъ сената, губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ края. Дѣла докладывались Государю въ подлинныхъ протоколахъ засѣданій комитета.

Въ настоящее время комитетъ опять упраздненъ.

Высшимъ административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ въ самой Финляндіи является Императорскій финляндскій сенатъ, учрежденный первоначально, 6 августа 1809 года, подъ именемъ правительствующаго совѣта и только 9 февраля 1816 года переименованный въ сенатъ. Въ настоящее время организація финляндскаго сената опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 13 сент. 1892 года (Сборникъ постановленій В. К. Финляндскаго, № 30).

Сенатъ подъ предсѣдательствомъ генералъ-губернатора состоитъ изъ общаго собранія (plenum) и двухъ департаментовъ, хозяйственнаго и судебнаго. Каждый департаментъ слагается, въ свою очередь, изъ общаго собранія департамента и отдѣленій. Генералъ-губернаторъ есть предсѣдатель какъ общаго собранія всего сената, такъ и общихъ собраній департаментовъ, но въ послѣднихъ онъ присутствуетъ только, когда признаетъ это нужнымъ; въ отсутствіе же его предсѣдательствуютъ въ нихъ вице-предсѣдатели, особо назначаемые въ каждый департаментъ. При сенатѣ состоятъ девять экспедицій, завѣдующихъ отдѣльными частями мѣстнаго управленія, а именно: юстиціи, гражданская (завѣдующая полицейскою частью), финансовая, камерная (завѣдующая контролемъ и государственными имуществами), милиціонная, духовная, сельскаго хозяйства, путей сообщенія, торговли и промышленности. Начальники экспедицій назначаются Государемъ Императоромъ изъ членовъ хозяйственнаго департамента. Кромѣ экспедицій, имѣется еще канцелярія хозяйственнаго департамента, состоящая въ вѣдѣніи референдарій-секретаря. Органомъ надзора за законностью при сенатѣ служитъ прокуроръ и его товарищъ.

Вице-предсѣдатели и члены сената назначаются Высочайшею властью изъ финляндцевъ коренныхъ или водворившихся въ краю

и право финляндскаго гражданства пріобрѣвшихъ. По регламенту 1809 года половина сенаторовъ обязательно назначалась изъ дворянъ. Назначеніе сенаторовъ совершается на трехлѣтній срокъ. Отъ усмотрѣнія Государя зависитъ по истеченіи этого срока или обновить весь составъ сената, или оставить прежній составъ весь или въ нѣкоторой части. Въ регламентѣ 1809 г. къ этому добавлялось, что „сей послѣдній способъ (частичное обновленіе), какъ сообразнѣйшій съ ходомъ дѣлъ и съ цѣлью сего учрежденія, предпочтительно имѣетъ быть наблюдаемъ, исключая необходимыхъ изъятій". Всѣ сенаторы судебнаго департамента, начальникъ экспедиціи юстиціи и по крайней мѣрѣ двое изъ членовъ хозяйственнаго департамента должны быть опытными и свѣдущими въ судебныхъ дѣлахъ. По общему правилу, лица, назначаемыя сенаторами, увольняются отъ прежнихъ должностей, но по особому Высочайшему повелѣнію они могутъ быть за ними сохранены. Общее число сенаторовъ, кромѣ предсѣдателя и двухъ вице-предсѣдателей, девятнадцать.

Судебный департаментъ есть судъ высшей инстанціи (ст. 82), но ему принадлежитъ также участіе въ осуществленіи права помилованія. По всѣмъ дѣламъ, кромѣ случаевъ присужденія къ смертной казни, сенатъ представляетъ Государю прошенія о помилованіи, только если найдетъ ихъ уважительными. Право отказать въ помилованіи принадлежитъ самому сенату (ст. 86). Кромѣ того, сенатъ можетъ собственною властью освобождать осужденныхъ отъ выдержанія позорныхъ наказаній и присужденныхъ за бродяжество къ казенной работѣ освобождать отъ работы ранѣе опредѣленнаго срока (ст. 87, 88).

Хозяйственный департаментъ завѣдуетъ гражданскимъ управленіемъ Финляндіи и административнымъ судопроизводствомъ въ высшей инстанціи и принимаетъ къ разсмотрѣнію всѣ дѣла, относящіяся до народнаго хозяйства и благоустройства (ст. 94).

Дѣла разсматриваются въ департаментахъ или въ отдѣленіяхъ, или въ общемъ собраніи департамента. Въ отдѣленіяхъ хозяйственнаго департамента по болѣе важнымъ дѣламъ требуется участіе не менѣе пяти сенаторовъ, по менѣе важнымъ—трехъ, но только если они согласны въ рѣшеніи. При разногласіи по всѣмъ дѣламъ требуется участіе не менѣе пяти сенаторовъ. Дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, обязательно обсуждаются общимъ собраніемъ департамента. Проекты, обсужденные въ департаментѣ, представляются Государю Императору, если съ ними согласнымъ окажется большинство сенаторовъ, а также и въ томъ случаѣ, если, при несогласіи большинства съ начальникомъ экспедиціи,

въ которой выработанъ проектъ, согласятся предсѣдатель или вице-предсѣдатель и, по крайней мѣрѣ, два сенатора (ст. 121).

Въ общемъ собраніи соединенныхъ департаментовъ разсматриваются только дѣла, вносимыя въ него по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 2).

Власть Сената ограничивается вообще существующими узаконеніями безъ права перемѣнять, пояснять или отмѣнять ихъ (ст. 13). Но Сенатъ можетъ представлять на Высочайшее усмотрѣніе мнѣнія свои о признаваемыхъ онымъ нужными законодательныхъ мѣрахъ и поясненіяхъ къ дѣйствующимъ законамъ (ст. 14).

Генералъ-губернатору, какъ предсѣдателю Сената, принадлежитъ право наблюдать за порядкомъ производства въ Сенатѣ дѣлъ (ст. 51). Всѣ дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, поступаютъ изъ Сената къ генералъ-губернатору (ст. 21). Кромѣ того по всякому вообще дѣлу генералъ-губернаторъ имѣетъ право, если несогласенъ съ рѣшеніемъ Сената, представлять свои замѣчанія на Высочайшее усмотрѣніе, но представленія эти не останавливаютъ исполненіе сенатскихъ рѣшеній (ст. 26) [1]).

§ 28. Финляндскій сеймъ.

Учрежденіемъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи законодательной власти въ отношеніи къ Финляндіи, служитъ финляндскій сеймъ.

Многимъ видится въ немъ старое національное учрежденіе, самобытно развившееся въ Финляндіи, служащее органомъ народнаго представительства, обезпеченіе народной свободы.

На дѣлѣ нѣтъ ничего подобнаго. Въ финляндскомъ сеймѣ прежде всего нѣтъ ничего національнаго финскаго, ничего самобытнаго. Въ современной организаціи онъ вовсе не представ-

[1]) [Въ 1902 году, по докладу бывшаго тогда министромъ статсъ-секретаремъ В. К. Финляндскаго Плеве, послѣдовало Высочайшее постановленіе о внесеніи ряда существенныхъ измѣненій въ учрежденіе Финляндскаго сената, результатомъ которыхъ было бы обращеніе сената въ совѣтъ при финляндскомъ генералъ-губернаторѣ. (Сборн. пост., 1902 г. № 32; Э. Н. Берендтсъ, Лекціи по административному праву В. К. Финляндскаго, т. II, 1903, стр. 128 и слѣд.). Высочайшимъ манифестомъ 22 октября (4 ноября) 1905 года, изданнымъ по окончательномъ разсмотрѣніи записки земскихъ чиновъ о возстановленіи законномѣрнаго порядка въ краѣ, повелѣно было, между прочимъ, пріостановить постановленіе отъ 8 сентября 1902 г. объ измѣненіи въ нѣкоторыхъ частяхъ учрежденія императорскаго финляндскаго сената].

ляется продуктомъ историческаго развитія финляндскихъ учрежденій, а есть дѣло простого подражанія, притомъ подражанія устарѣвшему шведскому образцу, въ самой Швеціи давно признанному негоднымъ.

Когда мы завоевали бывшую шведскую Финляндію, государственный строй Швеціи опредѣлялся такъ называемой формой правленія 1772 года и актомъ соединенія и безопасности 1789 года. Оба эти законодательные акта предоставляли королю широкія полномочіи и совершенно умаляли значеніе сейма. Безтолковое управленіе Густава IV вызвало его низложеніе и провозглашеніе королемъ его дяди Карла XIII. Явившаяся вслѣдствіе этого переворота новая форма правленія введена въ дѣйствіе уже послѣ того, какъ Финляндія стала русскимъ владѣніемъ, даже послѣ того, какъ земскіе чины въ Борго, 29 марта 1809 года, присягнули на подданство Россіи: новая конституція датируется 6 іюня 1809 года. Такимъ образомъ въ Финляндіи эта конституція не примѣнялась и не могла примѣняться. Да и въ самомъ переворотѣ 1809 года Финляндія, занятая тогда русскими войсками, не могла принимать никакого участія. И дѣйствительно, на боргоскомъ сеймѣ, закрытомъ 6—18 іюля 1809 года, новая шведская конституція вовсе не имѣлась въ виду. Установленная въ 1809 году организація финляндскаго сейма сохранилась неизмѣненной въ теченіе 60 лѣтъ. Только 3/15 апрѣля 1869 года былъ Высочайше утвержденъ новый сеймовый уставъ, выработанный финляндскимъ сеймомъ. Что́ же это за уставъ? Явился ли онъ выраженіемъ особенныхъ мѣстныхъ условій финляндской жизни? Нѣтъ, это рабскій сколокъ съ шведскаго устава 10 февраля 1810 года, въ то время уже отмѣненнаго.

Можно охранять и отстаивать мѣстныя особенности, даже національную самобытность отдѣльныхъ областей государства. Но заставлять финскій народъ продѣлывать заднимъ числомъ то, что́ пережила страна, когда-то владѣвшая Финляндіей, но уже 80 лѣтъ не имѣющая съ ней ничего общаго, это несообразность, ничѣмъ не объяснимая. Масса финскаго населенія, конечно, тутъ ни при чемъ. Не знающая шведскаго языка и чуждая шведской культурѣ, она не имѣетъ и не можетъ имѣть особыхъ шведскихъ симпатій. Но въ сенатѣ и сеймѣ, вырабатывавшихъ новый сеймовый уставъ, рѣшительное преобладаніе принадлежало дворянству, въ большинствѣ шведскаго происхожденія, и лютеранскому духовенству. Они-то и являются представителями шведскихъ тенденцій.

Шведскій сеймовый уставъ 10 февраля 1810 года, отмѣненный въ Швеціи и возродившійся черезъ три года у насъ въ Финляндіи, есть самое типичное выраженіе сословныхъ учрежденій, а вовсе не народнаго представительства. Въ Швеціи, по свидѣтельству Ашехуга, онъ съ самаго начала вызвалъ противъ себя общее народное неудовольствіе, именно потому, что отдавалъ управленіе страной всецѣло въ руки дворянства и лютеранскаго духовенства, своимъ голосомъ совершенно подавлявшихъ представителей народа. Однако, привилегированныя сословія такъ энергично отстаивали за собой власть, такъ крѣпко держались за свои сословныя преимущества, что сословный сеймъ просуществовалъ до 1866 года, когда, наконецъ, закономъ 22 іюня установлено было въ Швеціи народное представительство и вмѣстѣ съ тѣмъ исчезъ въ Западной Европѣ послѣдній остатокъ сословныхъ учрежденій этой категоріи.

Финляндскій сеймъ по уставу 1869 года состоитъ изъ четырехъ сословій: 1) рыцарства и дворянства; 2) духовенства (исключительно лютеранскаго); 3) горожанъ, и 4) крестьянъ. Число представителей отъ отдѣльныхъ сословій крайне неравномѣрно и находится внѣ всякаго соотвѣтствія съ ихъ численностью.

Отъ дворянъ могутъ присутствовать на сеймѣ представители всѣхъ дворянскихъ фамилій. Ихъ теперь всего 241. Такимъ образомъ, это сословіе, состоящее всего изъ 241 семьи, можетъ имѣть на сеймѣ столько же представителей. По общему правилу засѣдать на сеймѣ имѣетъ право глава дворянской семьи. Но если онъ этимъ правомъ не воспользуется, его можетъ замѣнить и другой совершеннолѣтній членъ семьи и даже членъ другой дворянской семьи, по уполномочію. До 1869 года отдѣльные разряды дворянства — графы, рыцари и нетитулованные дворяне — составляли особые голоса, такъ что голосованіе дворянства происходило не поголовно, а по разрядамъ. Уставъ 1869 года установилъ поголовное голосованіе: этимъ и ограничивается собственно измѣненіе, внесенное дѣйствующимъ закономъ въ дворянское представительство на сеймѣ. Несмотря на право замѣнять главу семьи другими членами, дворяне посѣщаютъ сеймъ не особенно усердно. Число дворянъ, присутствующихъ на сеймѣ, колеблется между 100 и 150. На сеймѣ 1891 г. ихъ было 146 [1]).

Духовное сословіе состоитъ изъ представителей исключи-

[1]) Kalender för Landtdagen i Finland är 1891.

тельно одной лютеранской церкви. Никакая другая церковь не имѣетъ своихъ представителей на сеймѣ. Представителями лютеранскаго духовенства на сеймѣ служатъ архіепископъ, два епископа и 28 депутатовъ, избираемыхъ отъ приходскаго духовенства: абоская епархія присылаетъ 12, боргоская — 10 и куопіоская—6 депутатовъ. Къ духовному же сословію присоединяются кромѣ того представители гельсингфорскаго университета и другихъ учебныхъ заведеній по епархіямъ. Число этихъ депутатовъ въ точности не опредѣлено. Университетъ долженъ назначить одного депутата, но можетъ назначить и двухъ. Точно такъ же и учителя каждой епархіи должны назначить по одному депутату, но могутъ назначить и по два. На сеймѣ 1891 г. отъ университета были два депутата, отъ учителей — пять; всего отъ духовнаго сословія—38. Относительно порядка и способа выборовъ избирателямъ каждой отдѣльной епархіи предоставляется условиться между собой. Отнесеніе представителей учебныхъ заведеній къ духовному сословію объясняется тѣмъ, что во время выработки сеймоваго устава учебное дѣло въ Финляндіи находилось въ рукахъ духовенства. До 1889 года учителями могли быть только лица лютеранскаго исповѣданія, да и теперь это ограниченіе сохранилось для преподавателей исторіи.

Каждый городъ, имѣющій 1.500 жителей, можетъ избирать по одному депутату и затѣмъ на каждые 6.000 жителей прибавляется по одному депутату. Города, имѣющіе менѣе 1.500 жителей, могутъ или избрать отъ себя одного депутата, или присоединиться къ другому городу, избирающему одного депутата. Право участвовать въ выборахъ имѣютъ всѣ лица, внесенныя въ податные списки города и обязанныя платить подати на общія потребности городской общины, за исключеніемъ женщинъ, лицъ, принадлежащихъ къ дворянству или духовенству, къ экипажу купеческихъ судовъ, нижнихъ воинскихъ чиновъ, прислуги, поденщиковъ, лицъ, занимающихся какимъ-либо промысломъ лишь для собственнаго пропитанія, и лицъ, состоящихъ въ недоимкѣ болѣе чѣмъ за годъ. Самый порядокъ выборовъ можетъ быть опредѣленъ въ каждомъ городѣ особо городскимъ собраніемъ съ Высочайшаго утвержденія. Въ рѣшительномъ большинствѣ городовъ установлена система прямого и притомъ плюральнаго голосованія, то-есть избиратели имѣютъ различное число голосовъ, сообразно количеству платимыхъ ими налоговъ, такъ что крупные плательщики налоговъ могутъ имѣть до 25 голосовъ. На сеймѣ 1891 года было 58 представителей отъ 36 городовъ.

Гельсингфорсъ имѣлъ 10; Або — 5; Выборгъ, Таммерфорсъ и Николайштадтъ—по 3; Улеаборгъ, Бьернеборгъ и Куопіо—по 2; остальные по одному.

Для крестьянъ разъ навсегда установлено одно неизмѣнное число депутатовъ — 62, по числу судебныхъ округовъ. Выборы крестьянскихъ депутатовъ косвенные, двухстепенные, чрезъ особыхъ электоровъ. Крестьяне не могутъ измѣнять этого порядка выборовъ. Избирателемъ признается каждый, платящій подать съ собственной или арендуемой земли, не принадлежащій къ другому сословію и не состоящій на службѣ края. Поэтому въ крестьянскихъ выборахъ участвуютъ и тѣ финляндцы, которые службою пріобрѣли русское дворянство. Число голосовъ каждаго избирателя при выборахъ электоровъ опредѣляется сообразно количеству платимыхъ налоговъ. Отъ каждой общины избирается по одному электору. Электоры при избраніи депутатовъ всѣ имѣютъ по одному голосу.

Избраннымъ въ депутаты можетъ быть всякій избиратель, достигшій 25 лѣтъ и исповѣдующій христіанскую вѣру. Слѣдовательно, евреи не могутъ быть членами сейма. По своему юридическому положенію члены сейма являются не народными, а именно сословными представителями. Во-первыхъ, представителемъ каждаго сословія можетъ быть избираемо только лицо, принадлежащее къ тому же сословію. Затѣмъ, подробности порядка избранія опредѣляются не общимъ государственнымъ закономъ, а самими избирателями. Но что̀ всего важнѣе—избранный депутатъ поставленъ въ прямую зависимость отъ своихъ избирателей, такъ какъ содержаніе депутаты получаютъ не изъ государственной казны, а отъ своихъ избирателей. Притомъ избиратели совершенно свободны назначать содержаніе, въ какомъ имъ угодно размѣрѣ. Правда, § 7 сеймоваго устава постановляетъ, что „сеймовый депутатъ при исполненіи сей своей обязанности не подлежитъ никакимъ другимъ предписаніямъ, кромѣ основныхъ законовъ края“, и этимъ какъ бы воспрещается надѣленіе депутатовъ инструкціями отъ избирателей. Но практическое значеніе этого постановленія парализовано тѣмъ, что членамъ сейма, несогласнымъ съ постановленіемъ большинства сословія, предоставляется требовать внесенія въ протоколъ ихъ особаго мнѣнія. Такое постановленіе, очевидно, предполагаетъ, что отъ депутата можно требовать отчета въ томъ, какъ онъ подалъ свой голосъ по тому или другому вопросу. А кто же можетъ этого требовать, кромѣ его избирателей? Къ тому же зависимость депутата отъ избирателей усиливается еще тѣмъ, что депутаты избираются всего на одну сессію.

Жалобы на произведенные выборы въ сословіяхъ горожанъ или крестьянъ приносятся не позже 14 дней со дня выборовъ начальнику губерніи; недовольный же рѣшеніемъ начальника губерніи можетъ въ теченіе 8 дней подать ему же жалобу, которая пересылается въ судебный департаментъ сената. Жалобы на выборы въ духовномъ сословіи подаются въ консисторіи, а на выборы въ университетѣ—прямо въ сенатъ.

Избранный въ депутаты не можетъ безъ законныхъ къ тому причинъ отказаться отъ избранія. Точно такъ же и во время сейма депутаты не могутъ слагать своихъ полномочій.

Личная неприкосновенность членовъ сейма находитъ себѣ довольно широкія гарантіи. Они не могутъ быть вовсе подвергаемы во время продолженія сейма личному задержанію за долги. Предварительный арестъ къ нимъ примѣнимъ лишь по обвиненію въ „тяжкихъ“ преступленіяхъ и то лишь въ случаѣ задержанія на мѣстѣ преступленія или по опредѣленію судьи. Согласія сейма или подлежащаго сословія на арестъ депутата не требуется. Оскорбленіе или насиліе, причиняемое депутату во время сейма, во время проѣзда на сеймъ или на обратномъ съ сейма пути, наказывается съ особенною строгостью.

Сеймъ созывается Государемъ Императоромъ, каждый пятый годъ, или чаще, по Высочайшему усмотрѣнію. Въ послѣднее время установилась практика созыва сейма, подобно нашимъ земскимъ собраніямъ, по трехлѣтіямъ. Сессіи сейма происходили въ 1882, 1885, 1888, 1891 и 1894 годахъ. Сеймъ созывается въ столицѣ края, развѣ по причинѣ непріятельскаго нашествія или другимъ важнымъ причинамъ Государь найдетъ удобнѣе назначить для того другое мѣсто въ краѣ. Сессія очереднаго или урочнаго сейма продолжается не болѣе четырехъ мѣсяцевъ, но она можетъ быть закрыта и раньше, если о томъ будутъ просить всѣ сословія, или Государь и безъ сего найдетъ къ тому поводъ.

Предсѣдатели (тальманы) и товарищи предсѣдателей (вице-тальманы) отдѣльныхъ сословій назначаются Государемъ. Предсѣдатель дворянскаго сословія именуется ландмаршаломъ рыцарства и дворянства. Тальманомъ духовнаго сословія назначается абоскій архіепископъ; только въ случаѣ отсутствія его по какой-либо причинѣ назначается одинъ изъ двухъ другихъ епископовъ. По принесеніи ландмаршаломъ и тальманами сословій присяги, сословія привѣтствуютъ другъ друга посредствомъ депутацій и назначаютъ членовъ общей депутаціи, которые подъ предводительствомъ ландмаршала и тальмановъ представляются Государю или заступающему его мѣсто и, выразивъ отдѣльно отъ каждаго со-

словія вѣрноподданническое почтеніе, просятъ о назначеніи дня для открытія сейма. Въ назначенный день всѣ сословія по окончаніи богослуженія собираются въ тронной залѣ, гдѣ Государь или его представитель привѣтствуетъ земскіе чины и открываетъ сеймъ. При этомъ сообщается списокъ предложеній, какія правительство имѣетъ въ виду предложить сейму; но и послѣ того могутъ быть дѣлаемы новыя предложенія. До 1886 года право законодательнаго почина принадлежало исключительно Государю. Но теперь и сейму предоставлено право почина, впрочемъ, съ двумя ограниченіями. Сеймъ можетъ имъ пользоваться лишь въ первые 14 дней сессіи и, кромѣ того, въ отношеніи къ Основнымъ законамъ право почина сохранено и теперь исключительно за правительствомъ.

На каждомъ урочномъ сеймѣ въ теченіе восьми первыхъ дней учреждаются пять постоянныхъ коммиссій: коммиссія законовъ, хозяйственная коммиссія, статная коммиссія, коммиссія чрезвычайныхъ податей и банковая коммиссія. Коммиссіи эти составляются изъ членовъ отъ всѣхъ четырехъ сословій въ равномъ числѣ, по 3 или по 4. Если встрѣтятся вопросы, требующіе особаго разсмотрѣнія, могутъ быть учреждаемы подобнымъ же образомъ временныя коммиссіи.

Каждое сословіе засѣдаетъ отдѣльно. Этимъ, конечно, нѣсколько ослабляется неравномѣрность числа представителей отъ различныхъ сословій, но не безусловно. Число представителей все-таки имѣетъ большое значеніе. Во-первыхъ, чѣмъ собраніе многочисленнѣе, тѣмъ оно независимѣе, самостоятельнѣе. Между тѣмъ въ Финляндіи всего многочисленнѣе собраніе какъ-разъ того сословія, которое уже по своему общественному и имущественному положенію самостоятельнѣе другихъ. Напротивъ, болѣе зависимое крестьянское сословіе и представлено очень небольшимъ числомъ представителей. Во-вторыхъ, при небольшомъ числѣ членовъ сословія и большомъ числѣ коммиссій всѣ сколько-нибудь вліятельные члены естественно окажутся членами коммиссіи, и уже некому будетъ подвергать доклады коммиссій обстоятельному обсужденію. Наконецъ, хотя по общему правилу сословія засѣдаютъ порознь, но возможны и соединенныя ихъ засѣданія: въ такомъ случаѣ неравномѣрность представительства различныхъ сословій должна сказаться съ особой силой.

Сеймовый уставъ дозволяетъ сословіямъ собираться въ одномъ мѣстѣ для совокупнаго совѣщанія по производящемуся на сеймѣ дѣлу, но безъ права постановлять тамъ рѣшеніе. По окончаніи такого совмѣстнаго совѣщанія всѣхъ сословій они расходятся

порознь, и каждымъ отдѣльно постановляется рѣшеніе, но уже безъ допущенія дальнѣйшаго обсужденія вопроса. Слѣдовательно, въ этомъ голосованіи отдѣльныхъ сословій каждый голосующій подаетъ голосъ согласно тому впечатлѣнію, какое онъ вынесъ изъ общаго совѣщанія, гдѣ дворянство и духовенство составляютъ подавляющее численное большинство: число ихъ представителей на сеймѣ 1891 г. достигло 184; число представителей двухъ другихъ сословій не превышало 120.

Законъ ставитъ довольно легкія условія для образованія совокупнаго совѣщанія всѣхъ сословій. Достаточно, чтобы одно изъ сословій это предложило, и еще одно къ нему присоединилось. Казалось бы, такая форма совѣщаній представляется очень желательной, какъ облегчающая сословіямъ возможность обмѣна мыслей и совмѣстнаго обсужденія вопросовъ въ общихъ народныхъ интересахъ. Но сословный духъ еще такъ силенъ въ финляндскомъ сеймѣ, что созывъ совокупнаго совѣщанія является лишь крайне рѣдкимъ исключеніемъ. Обыкновенно довольствуются обсужденіемъ вопроса каждымъ сословіемъ порознь.

Обсужденіе вопросовъ отдѣльными сословіями не чередуется, не слѣдуетъ одно за другимъ, а происходитъ одновременно, такъ что одно сословіе не можетъ воспользоваться тѣмъ, что было высказано въ другихъ. Слѣдовательно, взаимныя отношенія сословій финляндскаго сейма совершенно иныя, чѣмъ отношенія двухъ палатъ парламента въ конституціонныхъ государствахъ. Въ этомъ сказывается характерное различіе сословныхъ и представительныхъ учрежденій. Если народное представительство и выражается въ двухъ палатахъ, каждая палата одинаково представляетъ весь народъ, а не отдѣльное сословіе. Поэтому и руководящее начало дѣятельности обѣихъ палатъ одно и то же—общіе народные интересы. Поэтому палаты и обсуждаютъ вопросы по очереди, одна за другой: имъ есть чему поучиться другъ у друга. Сословные чины, напротивъ, каждый представляетъ свой особенный, сословный интересъ. У нихъ у каждаго своя особая точка зрѣнія. Для полнаго и свободнаго выраженія сословныхъ интересовъ надо по возможности устранить воздѣйствіе одного сословія на другое, а для того лучшее средство установить одновременное обсужденіе вопросовъ всѣми сословіями порознь, какъ это и дѣлается въ Финляндіи.

Засѣданія сословій публичны; но сословіе можетъ распорядиться о закрытіи дверей и притомъ безъ всякихъ ограниченій. Ландмаршалъ и тальманы руководятъ преніями и голосованіемъ, но сами ни въ томъ, ни въ другомъ не принимаютъ участія. Свобода рѣчи въ сеймѣ не вполнѣ обезпечена. Въ сеймовомъ уставѣ не

только не провозглашена безотвѣтственность за произносимое въ засѣданіяхъ сейма, но даже прямо указано, что каждое сословіе можетъ не только сдѣлать замѣчаніе оратору, дозволившему себѣ сказать что-либо непристойное или для кого-нибудь оскорбительное, но и передать дѣло судебному разбирательству, правда, не иначе какъ по приговору большинства $^5/_6$ присутствующихъ членовъ.

Это требованіе большинства $^5/_6$ для передачи дѣла суду не можетъ, однако, имѣть особаго ограничительнаго значенія въ тѣхъ случаяхъ, когда отдѣльный членъ расходится съ большинствомъ своего сословія: тираннія сословія надъ отдѣльными членами, которые вздумали бы противиться сословному духу, очевидно, этимъ нисколько не ослабляется.

Обычное движеніе дѣлъ въ сеймѣ начинается съ обсужденія ихъ въ коммиссіяхъ. Затѣмъ происходитъ обсужденіе въ каждомъ сословіи отдѣльно. Голосованіе обыкновенно происходитъ открыто посредствомъ устныхъ отвѣтовъ „да“ или „нѣтъ“ на вопросъ, предложенный тальманомъ. Выслушавъ отвѣты, тальманъ по своему пониманію объявляетъ о результатѣ голосованія. Но каждый членъ сословія можетъ требовать формальнаго голосованія печатными записками, на которыхъ значится только „да“ или „нѣтъ“. Онѣ подаются закрытыми. Тальманы обязаны во избѣжаніе равенства голосовъ при каждомъ голосованіи вынимать и отлагать до вскрытія билетовъ одинъ изъ нихъ. Если при счетѣ прочихъ билетовъ число голосовъ окажется раздѣлившимся поровну, то отложенный билетъ вскрывается, и имъ рѣшается дѣло.

По общему правилу рѣшеніемъ сейма считается согласное постановленіе по меньшей мѣрѣ трехъ сословій. Но для измѣненія Основныхъ законовъ и установленія чрезвычайныхъ податей требуется согласное постановленіе всѣхъ четырехъ сословій. Для измѣненія Основныхъ законовъ это требованіе безусловно. Вопросъ объ установленіи чрезвычайной подати, въ случаѣ разногласія сословій, передается на обсужденіе такъ называемой общей коммиссіи, которая образуется изъ коммиссіи чрезвычайныхъ податей увеличеніемъ ея членовъ до 60, такъ, чтобы отъ каждаго сословія было по 15 членовъ. Если при обсужденіи и голосованіи дѣла въ общей коммиссіи по меньшей мѣрѣ большинство $^2/_3$ выскажется за установленіе подати, то предложеніе считается принятымъ; въ противномъ случаѣ отвергнутымъ.

Если по вопросамъ, рѣшаемымъ согласнымъ постановленіемъ трехъ сословій, голоса раздѣлятся такъ, что не образуется тре-

буемаго большинства, и притомъ сеймъ признаетъ дѣло не могущимъ остаться безъ разрѣшенія, то оно также передается на обсужденіе общей коммиссіи. Но для рѣшенія этихъ дѣлъ въ общей коммиссіи требуется простое большинство голосовъ.

Такова организація сейма. Все его устройство проникнуто строгимъ сословнымъ духомъ. Въ основу его дѣятельности положено начало полной сословной разобщенности. Ничтожное по численности дворянство вмѣстѣ съ лютеранскимъ духовенствомъ имѣютъ столько же голосовъ, какъ и представители всего остального населенія Финляндіи.

Стремленіе нашихъ окраинъ къ обособленію всегда и вездѣ приводило къ одному и тому же неизбѣжному результату: къ сохраненію въ нихъ устарѣлыхъ, отжившихъ учрежденій, давно исчезнувшихъ и забытыхъ въ другихъ странахъ. Было время, когда мы зачѣмъ-то оберегали въ Прибалтійскомъ краѣ патримоніальную юрисдикцію и вотчинную полицію. Теперь въ Финляндіи мы сохраняемъ чуждое русской жизни наслѣдіе средневѣковой старины — сословный сеймъ.

Дополненіе. § 28[1]. Новая организація финляндскаго сейма.

На основаніи Сеймоваго Устава для Великаго Княжества Финляндскаго, утвержденнаго 7/20 іюля 1906 года (Сборн. пост. Финл., № 26) и имѣющаго силу основного закона, сеймъ получилъ слѣдующую организацію [1]):

Общія онованія. Сеймъ Великаго Княжества Финляндскаго образуетъ одну палату, въ составѣ двухсотъ сеймовыхъ депутатовъ. Онъ представляетъ финскій народъ. Выборы сеймовыхъ депутатовъ производятся каждый третій годъ одновременно во всей странѣ. Полномочія сеймоваго депутата начинаются съ объявленія его избраннымъ и продолжаются до окончанія слѣдующихъ выборовъ. Государь Императоръ и Великій Князь въ правѣ назначить новые выборы до истеченія упомянутаго трехлѣтняго срока. Въ этомъ случаѣ полномочія депутатовъ продолжаются также въ теченіе трехъ лѣтъ, если не послѣдуетъ новаго роспуска сейма. Сеймовые депутаты избираются посредствомъ прямыхъ и пропорціональныхъ выборовъ, для чего край раздѣляется на избирательные округа, число коихъ должно быть не менѣе двѣнадцати и не болѣе восемнадцати. Если по мѣстнымъ условіямъ потребуется отступить отъ пропорціональной системы выборовъ, то, сверхъ означеннаго числа, могутъ быть образуемы одинъ или нѣсколько избирательныхъ округовъ для выбора только одного сеймоваго депутата. При выборахъ всѣ избиратели имѣютъ одинаковое

[1]) Э. А. Эрштремъ, Народное представительство въ Финляндіи по законамъ 1869 и 1906 годовъ. Журн. мин. юст. 1907 г., № 2; Erich, Ein Blick auf die neueste politische Gesetzgebung Finnlands. Jahrbuch des öffentliches Rechts der Gegenwart, herausg. v. G. Jellinek, Laband u. Piloty, Bd II, 1908, S. 431 ff.

право голоса. Избирательное право не можетъ быть осуществляемо чрезъ повѣреннаго. Подробныя правила объ избирательныхъ округахъ, а также о времени и порядкѣ производства выборовъ, установлены особымъ закономъ о выборахъ.

Активное и пассивное избирательное право. Право участія въ выборахъ сеймовыхъ депутатовъ принадлежитъ всѣмъ финляндскимъ гражданамъ, какъ мужчинамъ, такъ и женщинамъ, коимъ до начала года, когда производятся выборы, исполнилось двадцать четыре года. Избирательнымъ правомъ, однако, не пользуются: 1) кто состоитъ на дѣйствительной военной службѣ; 2) кто состоитъ подъ опекою; 3) кто не числился въ мантальныхъ спискахъ края за послѣдніе три года; 4) кто не уплатилъ, по иной причинѣ, кромѣ удостовѣренной общиннымъ управленіемъ бѣдности, наложенныхъ на него за послѣдніе два года казенныхъ податей; 5) кто пользуется лично для себя пособіемъ отъ учрежденія общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, если пособіе это не случайное; 6) кто уступилъ свое имущество на удовлетвореніе кредиторовъ, пока онъ не подтвердитъ присягою своего имущественнаго положенія; 7) кто приговоренъ за бродяжничество къ общественнымъ работамъ — до исхода третьяго года послѣ того, въ которомъ онъ освобожденъ былъ изъ работнаго дома; 8) кто на основаніи законнаго пригозора долженъ считаться лишеннымъ неопороченнаго имени или признанъ недостойнымъ состоять на службѣ края или быть уполномоченнымъ отъ другого лица; 9) кто уличенъ въ томъ, что онъ на сеймовыхъ выборахъ покупалъ или продавалъ голоса, или покушался на то, или подалъ голосъ въ разныхъ мѣстахъ, или же насиліемъ или угрозою нарушилъ свободу выборовъ—до исхода шестого календарнаго года послѣ постановленія окончательнаго по дѣлу приговора. Въ сеймовые депутаты могутъ быть избираемы, независимо отъ мѣста жительства, всѣ пользующіеся избирательнымъ правомъ.

Избирательные округа и избирательныя коммиссіи. На основаніи закона 20 іюля 1906 г. Финляндія для выборовъ сеймовыхъ депутатовъ раздѣлена на 16 округовъ [1]). Городъ причисляется къ тому округу, къ которому принадлежитъ прилегающая къ нему мѣстность. Въ первыхъ пятнадцати округахъ избираются посредствомъ прямыхъ и пропорціональныхъ выборовъ 199 сеймовыхъ депутатовъ, распредѣленныхъ по округамъ соразмѣрно численности ихъ населенія по мантальнымъ спискамъ [2]). Распредѣленіе производится Сенатомъ каждый десятый годъ и публикуется въ Сборникѣ постановленій. Для каждаго избирательнаго округа учреждается заблаговременно до сеймовыхъ выборовъ центральная коммиссія, въ составѣ пяти членовъ, засѣдающая въ томъ городѣ, гдѣ находится губернское правленіе [3]). Предсѣдатель и два члена центральной коммиссіи, съ однимъ кандидатомъ, назначаются Сенатомъ, а два члена и одинъ кандидатъ—городскими гласными того города, гдѣ коммиссія засѣдаетъ; полномочія ихъ продолжаются впредь до назначенія новой коммиссіи. Центральная коммиссія собирается первый разъ по

[1]) 1) Избирательный округъ Нюландской губерніи; 2) южный избирательный округъ Абоской губ., обнимающій уѣзды Аландскій, Вехлюскій, Вирмоскій, Пійккіосскій, Халикоскій и Маскускій и т. д.

[2]) Шестнадцатый Лапмаркенскій избирательный округъ, обнимающій одинъ только уѣздъ того же названія, избираетъ одного депутата. См. § 53 Зак. о выб.

[3]) Центральная коммиссія пятнадцатаго избирательнаго округа является въ то же время центральною коммиссіею шестнадцатаго округа.

приглашенію предсѣдателя не позже, какъ за сорокъ пять дней до производства выборовъ, для назначенія секретаря и опредѣленія мѣста и времени принятія поступающихъ въ коммиссію бумагъ, а затѣмъ въ тридцатый, двадцать второй и пятнадцатый день до выборовъ и, наконецъ, на второй день послѣ выборовъ, въ десять часовъ утра; коммиссія каждый разъ остается въ сборѣ до тѣхъ поръ, пока этого требуетъ разсмотрѣніе поступившихъ дѣлъ. Выборы сеймовыхъ депутатовъ производятся въ каждой общинѣ или, если община раздѣлена на нѣсколько избирательныхъ участковъ, то въ каждомъ участкѣ. Если въ сельской общинѣ числится болѣе тысячи пятисотъ жителей, то она раздѣляется общинною управою на избирательные участки такимъ образомъ, чтобы населеніе каждаго участка не превышало означенной нормы, поскольку мѣстныя условія не требуютъ отступленія отъ сего правила, въ смыслѣ разграниченія сообразно условіямъ сообщенія. Города съ населеніемъ свыше трехъ тысячъ человѣкъ равнымъ образомъ раздѣляются магистратомъ на необходимое число избирательныхъ участковъ. Но и общины съ меньшимъ числомъ жителей могутъ быть раздѣлены на избирательные участки, если общинная управа или магистратъ признаютъ это необходимымъ. Произведенное общинною управою или магистратомъ раздѣленіе сохраняетъ силу, хотя бы и было обжаловано, впредь до вступленія въ законную силу состоявшагося по жалобѣ рѣшенія. Помѣщеніе для производства выборовъ отводится въ каждомъ избирательномъ участкѣ общиною. Въ каждой сельской общинѣ общинная управа въ началѣ января мѣсяца того года, въ которомъ истекаетъ трехлѣтній срокъ со времени послѣднихъ сеймовыхъ выборовъ, назначаетъ избирательную коммиссію, въ составѣ предсѣдателя и четырехъ членовъ, для производства въ общинѣ выборовъ сеймовыхъ депутатовъ. Если община раздѣлена на избирательные участки, то для каждаго участка назначается особая коммиссія. Предсѣдатель и члены коммиссіи, равно какъ необходимое число кандидатовъ къ нимъ, избираются изъ числа пользующихся избирательнымъ правомъ лицъ, проживающихъ въ общинѣ; срокъ ихъ порученія продолжается впредь до назначенія новой коммиссіи. Въ городахъ обязанности избирательной коммиссіи исполняетъ магистратъ. Если городъ раздѣленъ на избирательные участки, то магистратъ, для производства выборовъ, раздѣляется на соотвѣтствующее число отдѣленій и, въ случаѣ надобности, приглашаетъ членовъ для засѣданія въ этихъ отдѣленіяхъ. Въ городахъ, гдѣ не имѣется магистрата, установленныя въ настоящемъ законѣ обязанности магистрата исполняются ординнгсманскимъ судомъ.

Избирательные списки. Избирательный списокъ составляется для каждаго избирательнаго участка его избирательною коммиссіею. Если городъ раздѣленъ на избирательные участки, то избирательный списокъ для каждаго участка составляется магистратомъ. Для руководства при составленіи избирательнаго списка подлежащій производитель мантальной переписи доставляетъ въ избирательную коммиссію, въ январѣ мѣсяцѣ того года, въ которомъ истекаетъ трехлѣтній срокъ со времени послѣднихъ сеймовыхъ выборовъ, по мантальнымъ спискамъ прошлаго года списокъ всѣхъ лицъ, достигшихъ къ началу этого года двадцатичетырехлѣтняго возраста и проживающихъ въ избирательномъ участкѣ, съ распредѣленіемъ ихъ по деревнямъ и гейматнымъ номерамъ, а въ городахъ по городскимъ частямъ и кварталамъ. Кромѣ этого списка, производитель мантальной переписи составляетъ три дополнительныхъ списка, по одному для каждаго изъ слѣдующихъ затѣмъ трехъ лѣтъ, съ показаніемъ, въ томъ же порядкѣ, проживающихъ въ избирательномъ участкѣ лицъ, ко-

горымъ въ предшествующемъ году должно исполниться двадцать четыре года. Списки эти пишутся на бланкахъ, доставляемыхъ производителю мантальной переписи распоряженіемъ Сената. Если извѣстны обстоятельства, лишающія показанное въ спискѣ лицо избирательнаго права, то это отмѣчается въ спискѣ противъ его имени. Немедленно по поступленіи упомянутаго списка избирательная коммиссія, тщательно провѣривъ его, вноситъ въ списокъ пользующихся избирательнымъ правомъ лицъ, опущенныхъ въ немъ, и исключаетъ изъ него всѣхъ, кто не пользуется избирательнымъ правомъ. Затѣмъ списокъ снабжается надписью о томъ, что это списокъ избирателей даннаго избирательнаго участка, и подписывается членами коммиссіи. При провѣркѣ долженъ присутствовать коронный ленсманъ или городской фискалъ; подлежащее же духовенство и настоятели приходовъ обязаны, на основаніи церковныхъ книгъ и реестровъ, сообщать коммиссіи необходимыя свѣдѣнія. Списокъ избирателей долженъ быть доступенъ для просмотра, подъ надлежащимъ наблюденіемъ въ подходящемъ мѣстѣ, въ предѣлахъ избирательнаго участка, съ 1 до 15 марта включительно, о чемъ объявляется въ порядкѣ, установленномъ для общинныхъ публикацій. Если кто полагаетъ, что онъ неправильно исключенъ изъ списка избирателей или что другое лицо неправильно въ немъ значится, то ему предоставляется, по желанію, подать письменное заявленіе объ измѣненіи списка въ избирательную коммиссію 16 марта до 12 часовъ дня, или же ранѣе того предсѣдателю коммиссіи. Поступившія заявленія докладываются избирательной коммиссіи 16 марта послѣ 12 часовъ. Если заявленіе содержитъ требованіе объ исключеніи изъ списка лица, въ немъ показаннаго, то коммиссія того же числа, объявленіемъ на имя даннаго лица, предлагаетъ ему ознакомиться въ указанномъ мѣстѣ съ поступившимъ заявленіемъ и не позже 12 часовъ дня 1 апрѣля подать въ коммиссію письменное объясненіе. Объявленія коммиссіи сдаются въ ближайшее почтовое учрежденіе, въ конвертѣ, на которомъ пишется имя и фамилія получателя и мѣстожительство его; коммиссіи предоставляется, впрочемъ, доставлять такія объявленія и инымъ порядкомъ. Если мѣстожительство даннаго лица неизвѣстно, то объявленіе публикуется аншлагомъ на подходящемъ мѣстѣ въ томъ домѣ, гдѣ собирается общинное собраніе, а въ городахъ въ ратушѣ. Бланки для такихъ объявленій доставляются избирательнымъ коммиссіямъ распоряженіемъ Сената. По окончаніи доклада поданныхъ заявленій, равно какъ и послѣдовавшихъ по нимъ объясненій, документы эти представляются вмѣстѣ съ отзывомъ коммиссіи губернатору, который безъ замедленія постановляетъ резолюцію по сдѣланнымъ заявленіямъ. Объясненія по поводу заявленій могутъ быть подаваемы также губернатору, пока дѣло имъ еще не рѣшено. Резолюція губернатора по вопросу, касающемуся списка избирателей, препровождается въ избирательную коммиссію, которая дѣлаетъ распоряженіе о публикаціи ея и представляетъ губернатору удостовѣреніе о днѣ, когда публикація состоялась. Лица, противъ которыхъ состоялось рѣшеніе, извѣщаются объ этомъ кромѣ того коммиссіею посредствомъ объявленій, отсылаемыхъ по почтѣ. Въ теченіе семи дней по опубликованіи резолюція предъявляется желающимъ для просмотра, въ городахъ въ магистратѣ, а въ уѣздѣ у предсѣдателя избирательной коммиссіи. На резолюцію губернатора могутъ быть приносимы всеподданнѣйшія жалобы, которыя подаются губернатору до 12 часовъ четырнадцатаго дня по опубликованіи резолюціи. Губернаторъ представляетъ поступившія жалобы, немедленно по исходѣ означеннаго срока, вмѣстѣ съ копіею резолюціи и дѣлопроизводствомъ, въ высшую судебную инстанцію края; если же

жалобы не поступило, то губернаторъ извѣщаетъ избирательную коммиссію, что резолюція вступила въ законную силу. Высшая судебная инстанція препровождаетъ свое по дѣлу рѣшеніе черезъ губернатора въ избирательную коммиссію. Если въ установленный срокъ въ избирательную коммиссію не поступило заявленій объ измѣненіи списка избирателей, то коммиссія дѣлаетъ на спискѣ надпись о вступленіи его въ законную силу. Въ случаѣ поступленія такого заявленія, избирательная коммиссія, по рѣшеніи дѣла вступившею въ законную силу резолюціею, вноситъ въ списокъ вызываемыя резолюціею измѣненія, съ указаніемъ по каждому измѣненію, на основаніи какой именно резолюціи оно состоялось, послѣ чего списокъ снабжается удостовѣреніемъ что онъ въ измѣненномъ такимъ образомъ видѣ имѣетъ законную силу. Списокъ избирателей, вступившій въ законную силу, служитъ затѣмъ къ руководству при выборахъ безъ измѣненій. Если, по постановленію Государя, должны состояться новые выборы до составленія вновь списка избирателей въ вышеустановленномъ порядкѣ, то избирательнымъ спискомъ служитъ послѣдній списокъ избирателей, вмѣстѣ съ дополнительными списками, составляемыми производителемъ мантальной переписи на каждый изъ слѣдующихъ годовъ. Для производства новыхъ выборовъ списокъ избирателей долженъ быть провѣренъ избирательной коммиссіей и немедленно затѣмъ въ теченіе десяти дней выставленъ для просмотра. Заявленія объ исправленіи избирательнаго списка подаются въ указанный срокъ избирательной коммиссіи; если заявленіе содержитъ требованіе объ исключеніи изъ списка избирателей лица, въ немъ показаннаго, то коммиссія извѣщаетъ его о такомъ заявленіи, съ предложеніемъ представить въ теченіе семи дней по окончаніи срока, на который списокъ былъ выставленъ для просмотра, письменное объясненіе. Затѣмъ дѣло вмѣстѣ съ отзывомъ коммиссіи подлежитъ разрѣшенію губернатора, который постановленную имъ по дѣлу резолюцію безотлагательно представляетъ на усмотрѣніе высшей судебной инстанціи края. Въ слѣдующемъ году, послѣ производства этихъ выборовъ, составляется новый полный списокъ избирателей, съ дополнительными списками на два года, въ установленномъ порядкѣ.

Списки кандидатовъ. Избиратели округа, въ числѣ не менѣе пятидесяти, образовавшіе общество для участія въ опредѣленныхъ сеймовыхъ выборахъ и согласившіеся между собою относительно выбора въ депутаты одного или нѣсколькихъ лицъ въ правѣ войти черезъ своего уполномоченнаго въ центральную коммиссію избирательнаго округа съ ходатайствомъ объ опубликованіи списка кандидатовъ общества и о внесеніи его въ избирательныя записки, посредствомъ которыхъ будутъ избираться депутаты округа. Въ спискѣ кандидатовъ должны быть ясно указаны имена и фамиліи лицъ, предлагаемыхъ въ депутаты, числомъ не болѣе трехъ, а также родъ ихъ занятій и мѣстожительства; въ немъ можетъ быть также указанъ кандидатъ-замѣститель. Въ актѣ объ учрежденіи общества избирателей можетъ быть обозначена общая задача, подлежащая, по мнѣнію общества, осуществленію, или извѣстный лозунгъ по какому-либо общественному вопросу. Объ опубликованіи списка кандидатовъ уполномоченный подаетъ отъ имени общества письменное прошеніе. Къ прошенію прилагается актъ учрежденія общества и особый экземпляръ списка кандидатовъ. Въ прошеніи уполномоченный долженъ удостовѣрить, что лица, подписи которыхъ имѣются на учредительномъ актѣ, собственноручно его подписали и что они пользуются избирательнымъ правомъ, а также, что лица, предложенныя въ сеймовые депутаты, согласны принять

это порученіе. Прошеніе должно быть снабжено удостовѣреніемъ публичнаго нотаріуса, короннаго фохта, ленсмана или предсѣдателя общинной управы и одного свидѣтеля въ томъ, что уполномоченный собственноручно подписалъ прошеніе. Уполномоченный, умышленно или по небрежности удостовѣрившій обстоятельство, несогласное съ дѣйствительностью, или при исполненіи своихъ обязанностей допустившій иное неправильное дѣйствіе, подлежитъ наказанію какъ должностное лицо за преступленіе по службѣ. Прошеніе и приложенія подаются уполномоченнымъ лично, черезъ повѣреннаго или по почтѣ, въ центральную коммиссію избирательнаго округа не позже, какъ въ тридцать первый день до дня выборовъ. Если лицо, внесенное въ кандидатскій списокъ избирательнаго общества, умретъ или окажется неимѣющимъ болѣе права быть избраннымъ, то уполномоченный долженъ исключить его изъ списка и замѣнить кандидатомъ-замѣстителемъ, если таковой значился въ кандидатскомъ спискѣ. Если кандидатъ, значащійся въ кандидатскомъ спискѣ общества избирателей, включенъ также въ кандидатскій списокъ другого общества, то обществу разрѣшается исключить его изъ своего списка и замѣнить другимъ. Заявленія объ измѣненіи кандидатскаго списка общества избирателей подаются уполномоченнымъ, въ центральную коммиссію избирательнаго округа не позже какъ за шестнадцать дней до выборовъ. Два или нѣсколько обществъ избирателей, желающихъ дѣйствовать при выборахъ сообща, могутъ соединиться въ избирательный союзъ. Для образованія его требуется постановленіе каждаго общества объ учрежденіи союза и заявленіе объ этомъ центральной коммиссіи даннаго избирательнаго округа. Постановленіе должно содержать указаніе всѣхъ обществъ, входящихъ въ составъ союза и одобренные ими кандидатскіе списки [1]) и быть подписано, по крайней мѣрѣ, половиною лицъ, подписавшихъ актъ объ учрежденіи союза. Общество избирателей, принадлежащее уже къ одному союзу, не можетъ присоединиться къ другому. Не разрѣшается также соединеніе союза съ союзомъ. По заявленіи объ образованіи союза обществъ избирателей, въ кандидатскихъ спискахъ, значащихся въ постановленіи объ его учрежденіи, измѣненія допускаются только въ случаѣ смерти кандидата или потери имъ избирательнаго права. Прошенія, поступившія отъ обществъ избирателей, докладываются и разсматриваются въ центральной коммиссіи въ тридцатый день до выборовъ. Въ случаѣ обнаруженія неправильности въ поданномъ прошеніи или въ порядкѣ учрежденія общества, уполномоченный извѣщается объ отклоненіи прошенія, съ указаніемъ мотивовъ отказа. Прошенія учрежденныхъ законнымъ порядкомъ обществъ, надлежащимъ образомъ поданныя, снабжаются соотвѣтствующимъ номеромъ въ порядкѣ ихъ поступленія. Номеръ прошенія выставляется также вверху приложеннаго къ прошенію экземпляра кандидатскаго списка, причемъ непосредственно подъ номеромъ обозначается мѣстонахожденіе общества, общая задача его или лозунгъ, если онъ указанъ. Затѣмъ центральная коммиссія немедленно дѣлаетъ распоряженіе о безотлагательномъ отпечатаніи всѣхъ снабженныхъ номерами кандидатскихъ списковъ такимъ образомъ, чтобы они были напечатаны вмѣстѣ на одной сторонѣ листа, по порядку номеровъ, съ отдѣленіемъ другъ отъ друга ясною чертою. Если общество избирателей въ семидневный срокъ со дня отклоненія его первоначальнаго прошенія представитъ новое, исправленное согласно сдѣланнымъ замѣчаніямъ, но безъ иныхъ измѣненій, то оно докладывается и

[1]) Общее число кандидатовъ союза не должно превышать всего числа сеймовыхъ депутатовъ, подлежащихъ избранію отъ округа.

разсматривается въ двадцать второй день до выборовъ. Тогда же разсматриваются прошенія, запоздавшія не по винѣ просителей. Если при этомъ прошеніе окажется правильнымъ, то кандидатскій списокъ отпечатывается особо, въ вышеуказанномъ порядкѣ. Немедленно по отпечатаніи кандидатскіе списки разсылаются всѣмъ обществамъ избирателей, общиннымъ управамъ, магистратамъ и ординнгсманскимъ судамъ въ предѣлахъ округа и выдаются также желающимъ. На засѣданіи, открывающемся въ пятнадцатый день до выборовъ, докладываются и провѣряются поступившія заявленія объ измѣненіи уже обнародованныхъ кандидатскихъ списковъ и объ избирательныхъ союзахъ. Если заявленіе не можетъ быть одобрено, то объ этомъ извѣщается уполномоченный съ указаніемъ мотивовъ. Затѣмъ, на основаніи одобренныхъ заявленій исправляется печатный сводный списокъ кандидатовъ, причемъ всѣ принадлежащіе къ одному и тому же союзу кандидатскіе списки помѣщаются въ немъ подъ общимъ заголовкомъ, отдѣльно отъ прочихъ кандидатскихъ списковъ такъ, чтобы ясно обозначались союзы и принадлежащіе къ нимъ списки. Составленный такимъ образомъ сводъ окончательныхъ списковъ кандидатовъ немедленно долженъ быть отпечатанъ. Затѣмъ центральная коммиссія безотлагательно дѣлаетъ распоряженіе объ отпечатаніи избирательныхъ записокъ для всего округа и отсылаетъ необходимое число записокъ въ избирательную коммиссію каждаго участка, въ конвертѣ, за печатью избирательнаго округа, съ обозначеніемъ на конвертѣ числа записокъ. На внутренней сторонѣ каждой избирательной записки оставляется свободное мѣсто для заполненія избирателемъ и приводятся всѣ опубликованные центральною коммиссіею кандидатскіе списки [1]). Избирательныя записки должны быть сдѣланы такъ, чтобы ясно было видно, какимъ образомъ онѣ должны быть сложены и закрыты; онѣ не должны содержать ничего, кромѣ вышеуказаннаго. Кромѣ избирательныхъ записокъ, избирательнымъ коммиссіямъ доставляется достаточное число исправленнаго своднаго списка кандидатовъ и штемпель съ принадлежностями; штемпеля должны быть одинаковы для всѣхъ участковъ избирательнаго округа.

Производство выборовъ. Перваго іюля того года, въ которомъ истекаетъ трехлѣтній срокъ со времени послѣднихъ сеймовыхъ выборовъ, въ каждомъ избирательномъ участкѣ производятся въ теченіе двухъ дней выборы съ 9 часовъ утра до 8 часовъ вечера, съ перерывомъ каждый день не свыше двухъ часовъ. Если состоялось постановленіе Государя о производствѣ новыхъ выборовъ, то выборы начинаются перваго числа ближайшаго календарнаго мѣсяца, по исходѣ шестидесяти дней со времени обнародованія постановленія. Избирательная коммиссія дѣлаетъ всѣ необходимыя для производства выборовъ распоряженія. Она принимаетъ мѣры къ тому, чтобы никто не получилъ избирательной записки до признанія за нимъ избирательнаго права и чтобы избиратели имѣли возможность, при полномъ соблюденіи тайны выборовъ, отмѣтить въ запискѣ, за кого они подаютъ голоса, а также, чтобы имѣлись необходимыя для сего принадлежности. Рядомъ съ комнатою, гдѣ производятся выборы, отводится помѣщеніе для избирателей, ожидающихъ очереди; вечеромъ, когда производство выборовъ должно быть пріостановлено или окончено, помѣщеніе закрывается. Въ случаѣ перерыва выборовъ въ теченіе дня, отъ коммиссіи зависитъ закрыть помѣщеніе или нѣтъ. Избирательная урна доста-

[1]) Образецъ избирательной записки приложенъ къ упомянутой статьѣ Э. А. Эрштрема.

вляется въ каждый избирательный участокъ распоряженіемъ сената, на счетъ казны. Въ помѣщеніи, гдѣ производятся выборы, или около него, не разрѣшается произносить рѣчи, а равно вывѣшивать печатныя или письменныя воззванія или раздавать таковыя избирателямъ. Избирательная коммиссія должна озаботиться, чтобы опубликованный центральною коммиссіею окончательный сводный списокъ заявленныхъ кандидатовъ выставленъ былъ аншлагомъ и выдавался желающимъ какъ въ самой комнатѣ, гдѣ производятся выборы, такъ и въ сосѣднихъ комнатахъ и въ сѣняхъ. При выборахъ сеймовыхъ депутатовъ присутствуетъ назначенное избирательною коммиссіею лицо, которое обязано, по просьбѣ избирателя, оказывать ему содѣйствіе при внесеніи въ избирательную записку необходимыхъ отмѣтокъ. Лицо это должно добросовѣстно исполнять указанія избирателей и хранить въ тайнѣ все, что ему при производствѣ выборовъ станетъ извѣстнымъ, подъ опасеніемъ наказанія, какъ должностное лицо за преступленіе по службѣ. При производствѣ выборовъ предсѣдатель избирательной коммиссіи, непосредственно передъ подачею голосовъ, показываетъ присутствующимъ, что избирательная урна пуста, и затѣмъ вскрываетъ конвертъ, въ которомъ вложены доставленныя коммиссіи избирательныя записки. Избиратель, желающій участвовать въ выборахъ, заявляетъ объ этомъ коммиссіи для полученія избирательной записки. Затѣмъ, по заполненіи, избиратель предъявляетъ сложенную или закрытую записку избирательной коммиссіи для наложенія штемпеля, послѣ чего онъ опускаетъ ее въ избирательную урну. Избирателю, значащемуся въ спискѣ избирателей одного участка, предоставляется осуществить свое право выбора въ другомъ участкѣ, буде онъ предъявилъ выданную ему для сей цѣли выпись изъ списка избирателей его участка. Избиратель, числящійся въ другомъ округѣ, имѣетъ право подать голосъ въ пользу списка кандидатовъ какого-либо избирательнаго общества этого округа; въ такомъ случаѣ онъ долженъ внести имя и фамилію этихъ кандидатовъ въ свою записку. Когда въ выборахъ участвуетъ избиратель изъ другого округа, то названіе этого округа должно быть обозначено на наружной сторонѣ его записки до опущенія ея въ избирательную урну. Когда избиратель опустилъ избирательную записку въ урну, въ спискѣ избирателей отмѣчается, что онъ осуществилъ свое право выбора. Такая же отмѣтка дѣлается при выдачѣ избирателю упомянутой выписи изъ списка избирателей. Въ случаѣ перерыва въ производствѣ выборовъ, избирательная урна, за печатью не менѣе трехъ присутствующихъ, ставится на храненіе въ надежномъ мѣстѣ. При возобновленіи затѣмъ производства коммиссія, до снятія печатей, удостовѣряется въ ихъ цѣлости. До начала перерыва или до объявленія выборовъ оконченными всѣмъ избирателямъ, явившимся ранѣе назначеннаго для сего часа, должно быть предоставлено право подать свой голосъ. Немедленно по окончаніи подачи голосовъ опущенныя въ урну записки вынимаются и подсчитываются, безъ вскрытія ихъ. Равнымъ образомъ подсчитывается число лицъ, участвовавшихъ въ подачѣ голосовъ, согласно отмѣткамъ въ спискѣ избирателей и въ протоколѣ. Всѣ поданныя записки вкладываются затѣмъ въ прочную обложку, которая тщательно запечатывается наложеніемъ печати, по крайней мѣрѣ, трехъ членовъ коммиссіи. На обложкѣ пишется затѣмъ адресъ центральной коммиссіи округа, съ указаніемъ содержанія посылки. Записки, помѣченныя названіемъ другого избирательнаго округа, откладываются немедленно при подсчетѣ и засимъ, тѣмъ же порядкомъ, помѣщаются въ обложку съ адресомъ центральной коммиссіи подлежащаго округа. На выборахъ одинъ изъ членовъ коммиссіи ве-

детъ протоколъ, въ которомъ означается день производства выборовъ, присутствующіе члены коммиссіи, въ которомъ часу приступлено къ производству, когда сдѣланъ перерывъ и когда подача голосовъ объявлена оконченною, какія лица участвовали въ подачѣ голосовъ на основаніи выписи изъ списка избирателей другого участка и кто изъ нихъ числится въ другомъ округѣ, сколько подано записокъ и сколько человѣкъ участвовало въ подачѣ голосовъ и когда запечатаны были обложки, причемъ на протоколѣ дѣлается оттискъ приложенныхъ печатей. Производство заканчивается прочтеніемъ протокола, вѣрность котораго удостовѣряется затѣмъ надписью предсѣдателя коммиссіи, послѣ чего протоколъ вкладывается въ обложку, съ обозначеніемъ адреса центральной коммиссіи округа. Печатные бланки протоколовъ доставляются избирательнымъ коммиссіямъ распоряженіемъ Сената. Предсѣдатель и одинъ изъ членовъ коммиссіи должны, въ возможно скорѣйшемъ времени, лично сдать въ ближайшее почтовое учрежденіе записки и протоколъ о выборахъ, въ соотвѣтственныхъ обложкахъ.

Исчисленіе голосовъ и опредѣленіе исхода выборовъ. При выборахъ каждый избиратель имѣетъ право подать голосъ не болѣе какъ за трехъ лицъ и долженъ указать порядокъ, въ которомъ онъ желаетъ ихъ избрать. Если избиратель желаетъ подать голосъ въ пользу включеннаго въ избирательную записку кандидатскаго списка извѣстнаго избирательнаго общества, то онъ отмѣчаетъ этотъ списокъ красною чертою. При желаніи замѣнить порядокъ поименованныхъ въ кандидатскомъ спискѣ кандидатовъ, номеръ 1 выставляется передъ именемъ кандидата, которому отводится первое мѣсто, и номеръ 2 передъ именемъ кандидата, которому предоставляется второе мѣсто. Избиратель, не одобрившій ни одного изъ включенныхъ въ записку кандидатскихъ списковъ, вписываетъ имя и фамилію своего кандидата или кандидатовъ на имѣющемся для сей цѣли въ запискѣ свободномъ мѣстѣ, независимо отъ того, значатся ли они въ кандидатскихъ спискахъ или нѣтъ и въ порядкѣ, въ которомъ онъ желаетъ ихъ избрать. Кандидатъ, поставленный избирателемъ на первомъ мѣстѣ, получаетъ одинъ голосъ, второй полголоса, а третій одну треть. Общій итогъ полученныхъ такимъ образомъ каждымъ кандидатомъ голосовъ составляетъ число его голосовъ. Записки, поданныя въ пользу кандидатскаго списка какого-либо общества избирателей, образуютъ вмѣстѣ особую группу голосовъ. Кандидаты такой группы голосовъ имѣютъ преимущество другъ передъ другомъ соразмѣрно числу голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ нихъ, и считаются кандидатами всѣхъ избирателей данной группы въ порядкѣ количества полученныхъ ими голосовъ. Взаимное же преимущество между кандидатами различныхъ группъ опредѣляется пропорціей, которая для перваго по каждой группѣ кандидата равна общему числу записокъ всей данной группы, для второго—половинѣ и для третьяго—одной трети этого числа [1]). Указанной пропорціей опредѣляется взаимное преимущество кандидатовъ и въ томъ случаѣ, если двѣ или нѣсколько группъ голосовъ принадлежатъ къ одному и тому же избира-

[1]) Если за списокъ кандидатовъ подано 600 записокъ, то на долю перваго кандидата придется 600 голосовъ, хотя первоначально онъ получилъ, можетъ быть, только $430^1/_2$ или 510 голосовъ; на долю второго придется $\frac{600}{2} = 300$ голосовъ и на долю третьяго $\frac{600}{3} = 200$ голосовъ. Erich, стр. 435.

тельному союзу и образуютъ соединенную группу голосовъ. Всѣ кандидаты, получившіе голоса въ соединенной группѣ голосовъ, считаются кандидатами всѣхъ избирателей этой соединенной группы и для опредѣленія взаимнаго преимущества кандидатовъ этой соединенной группы и кандидатовъ внѣ ея стоящихъ группъ или союзовъ исчисляются новыя цифры пропорціи такимъ образомъ, что первому изъ кандидатовъ группы, въ видѣ цифры пропорціи, назначается общій итогъ записокъ данной соединенной группы голосовъ, второму—половина общаго итога, третьему—одна треть, четвертому—четверть и т. д. [1]). Немедленно по поступленіи въ цен-

---

[1]) Представимъ себѣ, что союзъ избирательныхъ обществъ X состоитъ изъ трехъ обществъ, т.-е. имѣетъ 3 списка. Сначала опредѣляется вышеуказаннымъ порядкомъ порядокъ кандидатовъ по каждому списку. По списку A приходится на 3-хъ кандидатовъ, предположимъ, 600, 300 и 200 голосовъ; по списку B 900, 450 и 300, для списка C 1200, 600 и 400. При окончательномъ подсчетѣ по данному союзу окажется первымъ кандидатомъ союза (и въ отношеніи чужихъ кандидатовъ округа) взятый изъ списка C (1200), который получитъ $120 + 600 + 900 = 2700$ голосовъ, такъ какъ это сумма голосовъ, поданныхъ за списокъ и зачисляемыхъ ему полностью. Вторымъ кандидатомъ союза является кандидатъ изъ списка B, получившій относительно большее между кандидатами союза число голосовъ, именно 900. На его долю, какъ кандидата союза, придется $\frac{2700}{2} = 1350$ голосовъ. Третьимъ кандидатомъ союза являются два кандидата изъ списка B и C, получившихъ по 600 голосовъ. Преимущество между ними опредѣляется жребіемъ и тотъ, на кого изъ нихъ онъ падетъ, получитъ $\frac{2700}{3} = 900$ голосовъ, а не попавшій третьимъ получитъ, въ качествѣ четвертаго кандидата, $\frac{2700}{4} = 675$ голосовъ. Пятымъ кандидатомъ союза будетъ тотъ кандидатъ списка B, который по этому списку имѣлъ 450; онъ получитъ $\frac{2700}{5} = 540$ голосовъ и т. д.; но если бы случилось такъ, что кандидатъ списка B, получившій 900 голосовъ, и кандидатъ списка C, получившій 600 голосовъ, оказались однимъ и тѣмъ же лицомъ T., то кандидатомъ союза оказался бы не тотъ, который по списку C получилъ 1200 голосовъ, а T., получившій по списку B и C $900 + 600 = 1500$ голосовъ. T., въ качествѣ кандидата союза, получилъ бы полное число голосовъ 2700, а прежній первый кандидатъ союза занялъ бы второе мѣсто и получилъ бы $\frac{2700}{2} = 1350$ голосовъ. Если кромѣ союза обществъ избирателей X имѣются еще союзы Y и Z и если первый кандидатъ союза Y (назовемъ его f) имѣетъ 3500 голосовъ, поданныхъ за весь этотъ союзъ, а первый кандидатъ союза Z-h только 1900 голосовъ, то f избранъ въ округѣ первымъ 3500 голосами, за нимъ слѣдуетъ первый кандидатъ изъ списка C, получившій первоначально 1200 голосовъ, избранный 2700 голосами, далѣе h 1900 голосами, второй кандидатъ союза Y $\frac{3500}{2} = 1750$ голосовъ, первый кандидатъ изъ списка B 1350 голосами, третій кандидатъ союза Y $\frac{3500}{3} = 1166^2/_3$ голосами и т. д. до выбора подлежащихъ въ округѣ избранію

тральную коммиссію избирательныхъ записокъ избирательнаго участка, обложки вскрываются и записки подсчитываются въ присутствіи всѣхъ членовъ коммиссіи. Затѣмъ вскрываются записки и сортируются по образуемымъ ими простымъ группамъ голосовъ, послѣ чего подсчитываются записки каждой группы и число голосовъ, полученныхъ кандидатами каждой группы. Записки, не принадлежащія къ какой-либо группѣ, отдѣляются отъ другихъ, причемъ подсчитываются голоса, полученные по такимъ запискамъ однимъ и тѣмъ же лицомъ. Записки, признанныя недѣйствительными [1]), откладываются и помѣщаются въ особую обложку, которая должна быть запечатана. По подсчетѣ и сортировкѣ записокъ каждаго избирательнаго участка, въ связи съ подсчетомъ голосовъ, поданныхъ по нимъ, всѣ принадлежащія къ той же группѣ записки изъ разныхъ избирательныхъ участковъ соединяются и по каждой группѣ подсчитывается число голосовъ ея кандидатовъ. Засимъ, записываются: а) кандидаты каждой простой группы въ порядкѣ полученнаго ими числа голосовъ, съ выставленіемъ исчисленной для каждаго изъ нихъ цифры пропорціи; б) кандидаты соединенной группы въ порядкѣ пропорціи, полученной ими въ предѣлахъ первоначальной группы и съ указаніемъ пропорціи, исчисленной для нихъ въ соединенной группѣ; в) кандидаты, получившіе голоса по запискамъ, не входящимъ въ составъ какой-либо группы съ указаніемъ приходящейся на ихъ долю пропорціи. Послѣдняя опредѣляется итогомъ поданныхъ за нихъ голосовъ; г) кандидаты, за которыми числится цифра пропорціи въ двухъ или нѣсколькихъ (простыхъ или соединенныхъ) окончательныхъ группахъ, или въ окончательныхъ группахъ и въ отдѣльныхъ запискахъ, не входящихъ въ составъ какой-либо группы, съ указаніемъ окончательной цифры пропорціи, которая опредѣляется для нихъ общимъ итогомъ цифръ пропорцій по отдѣльнымъ группамъ или общимъ итогомъ цифръ пропорцій по группамъ и по отдѣльнымъ запискамъ; д) всѣ кандидаты въ порядкѣ окончательныхъ цифръ ихъ пропорціи, съ приведеніемъ также этихъ цифръ. По установленіи порядка кандидатовъ, соотвѣтственно окончательнымъ цифрамъ пропорцій, центральная коммиссія объявляетъ избранными въ сеймовые депутаты значащихся первыми, въ числѣ установленномъ для даннаго округа; дѣлаетъ распоряженіе о выставленіи въ тотъ же день, въ сѣняхъ помѣщенія коммиссіи, аншлага съ публикаціею о семъ и съ указаніемъ кандидатовъ-замѣстителей, которые, въ случаѣ выбытія избранныхъ, должны вступить на мѣсто ихъ, и выдаетъ немедленно каждому избранному кандидату полномочіе. Если лицо, объявленное избраннымъ, не значилось въ заявленномъ и опубликованномъ кандидатскомъ спискѣ, то центральной коммиссіи надлежитъ, предварительно выдачи полномочія, затребовать отъ него заявленіе о желаніи принять званіе сеймоваго депутата. Въ случаѣ отказа,

---

депутатовъ. Erich, назв. ст., стр. 435 и слѣд. См. также цитиров. изслѣд. Э. А. Эрштрема, стр. 51 и слѣд.

[1]) Избирательная записка признается недѣйствительной, если избиратель отмѣтилъ болѣе одного кандидатскаго списка, сдѣлалъ въ немъ другое измѣненіе, кромѣ измѣненія порядка кандидатовъ, помѣстилъ въ запискѣ болѣе трехъ кандидатовъ, выставилъ на ней особый знакъ или свою подпись, воспользовался не тою запискою, которую получилъ отъ избирательной коммиссіи, или если на запискѣ не имѣется штемпеля. Если одинъ изъ кандидатовъ избирателя не имѣетъ права быть избраннымъ или неясно обозначенъ, то въ отношеніи прочихъ кандидатовъ голосъ избирателя сохраняетъ свою силу.

или неполученія въ центральной коммиссіи въ десятидневный по извѣщеніи срокъ заявленія о согласіи, открывшаяся вакансія замѣщается по слѣдующимъ правиламъ. Кандидатъ, избранный въ двухъ или болѣе округахъ, считается сеймовымъ депутатомъ того округа, въ которомъ онъ получилъ наивысшую цифру пропорціи. Открывшаяся вслѣдствіе сего вакансія замѣщается преимущественно изъ той простой группы, по которой первоначальный кандидатъ избранъ, и назначается на его мѣсто тотъ, кто, послѣ избраннаго или избранныхъ кандидатовъ, получилъ наивысшую цифру пропорціи. За отсутствіемъ такого кандидата вакансія замѣщается, на тѣхъ же основаніяхъ, изъ той соединенной группы, въ составъ которой входитъ данная простая группа. За невозможностью замѣстить вакансію указаннымъ порядкомъ, на мѣсто выбывшаго вступаетъ тотъ изъ кандидатовъ, не объявленныхъ передъ тѣмъ избранными, кто въ данномъ округѣ получилъ наивысшую цифру пропорціи. Если выбывшій числился общимъ кандидатомъ разныхъ группъ, то вакансія замѣщается предпочтительно изъ той группы, по которой онъ получилъ наивысшую цифру пропорціи. Вакансіи, открывшіяся по иной причинѣ, замѣщаются такимъ же порядкомъ. На засѣданіяхъ центральной коммиссіи ведется протоколъ. Объ исходѣ выборовъ центральная коммиссія немедленно извѣщаетъ губернатора и избирательныя коммиссіи даннаго округа и помѣщаетъ, по крайней мѣрѣ, въ одной изъ мѣстныхъ газетъ публикацію съ указаніемъ цифры пропорціи избранныхъ лицъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ коммиссія безотлагательно распоряжается доставленіемъ избраннымъ ихъ полномочій [1]). При подсчетѣ записокъ и при установленіи исхода выборовъ на засѣданіяхъ центральной коммиссіи имѣютъ право присутствовать уполномоченные избирательныхъ обществъ.

Обжалованіе выборовъ и постановленія, ограждающія ихъ правильность. Жалобы на сеймовые выборы подаются губернатору не позже четырнадцатаго дня по обнародованіи исхода выборовъ аншлагомъ. По поступившимъ жалобамъ губернаторъ немедленно долженъ затребовать необходимыя свѣдѣнія и объясненія и затѣмъ безотлагательно постановить по дѣлу резолюцію. Въ отношеніи опубликованія резолюцій губернатора, извѣщенія

[1]) Выраженіе полномочіе употреблено здѣсь, очевидно, не въ техническомъ смыслѣ, не въ смыслѣ довѣренности отъ избирателей, отъ которой онъ могъ бы по своему желанію и отказаться. Содержаніе его слѣдующее: „на сеймовыхъ выборахъ, состоявшихся (такого-то числа) въ . . . округѣ, такой-то, проживающій . . . избранъ въ члены сейма В. Кн. Ф. на срокъ отъ сего числа до окончанія слѣдующихъ сеймовыхъ выборовъ; настоящее удостовѣреніе служитъ полномочіемъ сеймоваго депутата. (Обозначеніе мѣста и времени)“. Полномочія сеймоваго депутата основываются не на этомъ удостовѣреніи, которое доказываетъ только, что онъ избранъ, а на постановленіяхъ сеймоваго устава, гдѣ изложены его права и обязанности. Это подтверждается какъ § 8 сеймоваго устава, въ силу котораго „лицо, объявленное на основаніи закона о выборахъ избраннымъ въ сеймовые депутаты“, можетъ быть освобождено отъ этого порученія лишь при наличности законныхъ препятствій или иныхъ причинъ, признаніе уважительности которыхъ зависитъ отъ сейма, такъ и § 9 устава, согласно которому „сеймовый депутатъ обязанъ при осуществленіи своихъ полномочій руководствоваться велѣніями права и правды. Онъ обязанъ при этомъ соблюдать основные законы и не связанъ никакими иными указаніями“.

сторонъ и обжалованія такихъ резолюцій примѣняются правила, установленныя для обжалованія избирательныхъ списковъ.—Должностныя лица за посягательство повліять своею служебною властью на сеймовые выборы лишаются должности. За нарушеніе свободы выборовъ подговорами или обѣщаніями виновный подвергается тюремному заключенію на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ. Если виновный употребилъ при этомъ насиліе или угрозы, то онъ подвергается тюремному заключенію на срокъ отъ одного мѣсяца до одного года включительно; должностныя лица за такое преступленіе кромѣ того лишаются должности. Если работодатель не допуститъ, по возможности, служащаго у него избирателя къ осуществленію избирательнаго права, то онъ подвергается денежному взысканію.

Личное положеніе депутатовъ. Лицо, избранное въ сеймовые депутаты, можетъ быть освобождено отъ сего порученія лишь при наличности законныхъ или иныхъ причинъ, признанныхъ сеймомъ уважительными. Депутатъ обязанъ при осуществленіи своихъ полномочій руководствоваться велѣніями права и правды. Онъ долженъ при этомъ соблюдать основные законы и не связанъ никакими иными указаніями. Депутату не должно быть воспрещаемо явиться на сеймъ и осуществить свои полномочія. Онъ можетъ быть привлеченъ къ судебной отвѣтственности или лишенъ свободы за выраженныя имъ мнѣнія или вообще за его поведеніе во время преній, лишь по постановленію сейма, принятому большинствомъ пяти шестыхъ присутствующихъ членовъ. Во время сейма депутатъ не можетъ быть безъ согласія сейма заключенъ подъ стражу за преступное дѣяніе, кромѣ случаевъ, когда о задержаніи его состоялось опредѣленіе суда или когда онъ застигнутъ при совершеніи преступленія, влекущаго за собою наказаніе тюремнымъ заключеніемъ на срокъ не менѣе шести мѣсяцевъ. Депутатъ, арестованный во время слѣдованія на сеймъ въ иныхъ случаяхъ, кромѣ указанныхъ, долженъ быть по постановленію сейма освобожденъ. О заключеніи депутата подъ стражу сообщается немедленно тальману. Если депутатъ во время слѣдованія на сеймъ или обратно или во время сейма оскорбленъ будетъ словомъ или дѣйствіемъ и нанесшему оскорбленіе извѣстно, что онъ сеймовый депутатъ, или если противъ него учинено насиліе послѣ сейма, за дѣйствія его по званію сеймоваго депутата, то это считается особенно увеличивающимъ вину обстоятельствомъ. Сказанное о депутатахъ примѣняется также къ секретарямъ и служащимъ сейма. Депутаты получаютъ отъ казны содержаніе и вознагражденіе за проѣздъ на сеймъ и обратно. Содержаніе за время очереднаго сейма составляетъ тысячу четыреста марокъ; если же сеймъ былъ распущенъ или полномочія депутата прекратились до исхода девяноста дней со дня открытія сейма, то пятнадцать марокъ въ день. На очередномъ сеймѣ, собравшемся, по распущеніи сейма и по производствѣ новыхъ выборовъ, не въ установленный закономъ срокъ, равно какъ и на чрезвычайныхъ сеймахъ окладъ содержанія опредѣляется по приведенному суточному разсчету, съ тѣмъ, однако, чтобы окладъ этотъ въ общей сложности не превышалъ тысячи четырехсотъ марокъ. Если депутатъ не прибудетъ своевременно на сеймъ или не явится въ засѣданіе по причинѣ, сеймомъ неуваженной, то сеймъ можетъ подвергнуть его вычету изъ содержанія по пятнадцати марокъ за каждый пропущенный день и, кромѣ того, денежному взысканію не свыше суммы вычета. При неявкѣ, несмотря на наложенное денежное взысканіе, сеймъ можетъ лишить депутата его званія.

Созывъ, роспускъ и закрытіе сейма. Сеймъ засѣдаетъ въ главномъ

городѣ края, кромѣ случаевъ, когда вслѣдствіе вторженія непріятеля или по другимъ важнымъ препятствіямъ это является невозможнымъ или угрожало бы безопасности сейма; мѣсто собранія назначается въ такихъ случаяхъ въ предѣлахъ края Государемъ. Очередной сеймъ собирается ежегодно, по особому каждый разъ созыву, перваго февраля, если Государь не опредѣлитъ иного срока, и расходится, по Высочайшему о томъ повелѣнію, въ девяностый затѣмъ день, за исключеніемъ случаевъ, когда Государь по личному своему усмотрѣнію или по ходатайству сейма постановитъ о закрытіи его раньше или позже означеннаго срока. Въ случаяхъ, когда опредѣленный въ настоящемъ уставѣ срокъ приходится на праздничный день, то назначеннымъ на такой случай срокомъ считается ближайшій слѣдующій непраздничный день. Если Государь во время очередного сейма постановитъ о производствѣ новыхъ выборовъ, то сеймъ распускается въ объявленный по повелѣнію Государя срокъ и очередной послѣ новыхъ выборовъ сеймъ собирается перваго числа ближайшаго календарнаго мѣсяца по исходѣ девяноста дней со дня роспуска, если болѣе ранній срокъ созыва не будетъ назначенъ Государемъ. Открытіе очередного сейма отсрочивается до перваго числа календарнаго мѣсяца послѣ объявленія объ исходѣ выборовъ. Созывъ, если постановленіе о производствѣ новыхъ выборовъ издано послѣ закрытія очередного сейма и выборы не могутъ быть окончены ранѣе перваго числа слѣдующаго февраля мѣсяца, чрезвычайнаго сейма и опредѣленіе срока его закрытія зависятъ отъ Государя. Срокъ открытія чрезвычайнаго сейма назначается не ближе пятнадцатаго дня, считая со дня объявленія о созывѣ; засѣданія же его продолжаются не долѣе, какъ до послѣдняго передъ началомъ очередного сейма непраздничнаго дня включительно. На чрезвычайномъ сеймѣ разсматриваются только дѣла, послужившія поводомъ къ его созыву или вообще переданныя сейму Государемъ равно какъ и вопросы, находящіеся въ неразрывной съ такими дѣлами связи. Въ день, назначенный для собранія сейма, всѣ сеймовые депутаты должны, съ 11 часовъ утра, въ подробно объявленномъ аншлагомъ порядкѣ, предъявить свои полномочія лицу или лицамъ, назначеннымъ Государемъ для провѣрки. При первомъ предъявленіи полномочій провѣряется, выданы ли они подлежащею властью и въ установленной формѣ. Списокъ, имѣющій надлежащія полномочія депутатовъ, доставляется сейму на слѣдующій день, до 10 часовъ утра. Въ случаѣ неодобренія полномочій депутата допущеніе его на сеймъ зависитъ отъ рѣшенія сейма. Возраженіе противъ правоспособности депутата, сдѣланное во время сейма, разрѣшается сеймомъ, за исключеніемъ случаевъ, когда вслѣдствіе обжалованія выборовъ возраженіе это уже поступило или можетъ поступить на рѣшеніе подлежащей власти. Вопросъ о дѣйствительности сеймовыхъ выборовъ не подлежитъ разсмотрѣнію сейма, за исключеніемъ случаевъ, когда сдѣлано указаніе на допущеніе при выборахъ или при распоряженіяхъ по производству выборовъ явно преступныхъ дѣйствій или на происшедшую при опредѣленіи исхода выборовъ несомнѣнную ошибку. Въ видахъ исправленія допущенныхъ неправильностей сеймъ можетъ принять мѣры соотвѣтственно опредѣленіямъ закона о выборахъ, если очевидно, что преступное дѣйствіе или ошибка могли оказать вліяніе на исходъ выборовъ и измѣненіе уже не можетъ состояться въ порядкѣ обжалованія. Сеймовый депутатъ, право котораго на это званіе оспаривается, сохраняетъ свои полномочія впредь до объявленія его неимѣющимъ на то права. На второй день сеймъ собирается въ 10 часовъ утра на общее собраніе, которое начинается съ переклички по доставленному ему

списку имѣющихъ надлежащія полномочія депутатовъ. На этомъ собраніи сеймъ избираетъ изъ своей среды тальмана и двухъ вице-тальмановъ. Засимъ тальманъ и вице-тальманы, въ присутствіи собравшагося сейма, даютъ одинъ за другимъ слѣдующее торжественное обѣщаніе: „Я, такой-то, обѣщаю при исполненіи своихъ тальманскихъ обязанностей всѣми силами стараться охранять права какъ Государя Императора и Великаго Князя, такъ и сейма и финскаго народа, согласно основнымъ законамъ“. До этого момента предсѣдательствуетъ старшій по возрасту сеймовый депутатъ; протоколъ ведетъ лицо, назначенное предсѣдательствующимъ. Въ день и часъ, объявляемые по повелѣнію Государя, члены сейма, послѣ богослуженія, собираются въ тронной залѣ, гдѣ Государь или назначенное имъ лицо привѣтствуетъ сеймъ и объявляетъ его открытымъ, послѣ чего сеймъ чрезъ тальмана выражаетъ свое вѣрноподданническое почтеніе. При закрытіи сейма сеймовые депутаты, послѣ богослуженія, въ назначенное Государемъ время, собираются въ тронной залѣ, гдѣ тальманъ предъ Государемъ или назначеннымъ имъ лицомъ выражаетъ вѣрноподданническое почтеніе и благопожеланіе сейма и передаетъ сводъ сеймовыхъ опредѣленій, послѣ чего Государь или назначенное имъ лицо объявляетъ сеймъ закрытымъ.

Иниціатива, петиціи и запросы. При открытіи сейма сообщается, по повелѣнію Государя, о предложеніяхъ, передаваемыхъ при этомъ на разсмотрѣніе сейма. Въ началѣ каждаго очереднаго сейма ему передается предложеніе о доставленіи средствъ на тѣ потребности, для покрытія которыхъ ординарные статные доходы являются недостаточными; для разъясненія сего къ предложенію прилагается разсчетъ ординарныхъ средствъ и потребностей казны на слѣдующій финансовый годъ. Предложенія, которыя къ тому времени не могли быть переданы сейму, могутъ быть переданы на разсмотрѣніе его впослѣдствіи. Повелѣнія и предложенія Государя, передаваемыя сейму послѣ открытія его, доставляются сейму однимъ изъ членовъ сената. Немедленно послѣ открытія очереднаго сейма ему сообщается о состояніи статнаго вѣдомства, дабы сеймъ могъ удостовѣриться, какимъ образомъ доходы казны употреблены на пользу и благо края. Очередной сеймъ можетъ представлять Государю петиціи, которыя Государь принимаетъ въ уваженіе, поскольку признаетъ ихъ для края полезными. Проекты адресовъ, представляемыхъ сеймомъ на имя Государя въ исключительныхъ случаяхъ или по поводу особыхъ событій, предварительно разсматриваются въ подлежащей коммиссіи, въ порядкѣ, установленномъ для петицій.—Сеймъ имѣетъ право принимать къ разсмотрѣнію внесенныя депутатами въ надлежащемъ порядкѣ моціи объ изданіи, измѣненіи или отмѣнѣ такихъ законовъ, которые зависятъ отъ согласнаго рѣшенія Государя и сейма. Не разрѣшается вносить моціи, касающіяся основныхъ законовъ или законовъ объ организаціи сухопутной или морской обороны. Моціи или проекты петицій могутъ быть вносимы сеймовыми депутатами въ четырнадцатидневный срокъ по открытіи сейма. Послѣ этого срока моціи или проекты петицій вносятся лишь въ томъ случаѣ, если вызываются непосредственно состоявшимся уже рѣшеніемъ сейма или другимъ происшедшимъ во время сейма обстоятельствомъ. Моціи должны содержать изложенный въ формѣ закона проектъ, а также соображенія, на которыхъ онъ основывается. Не разрѣшается въ одномъ представленіи соединять дѣла разнородныя. Если Государемъ затребовано заключеніе сейма по дѣлу, по которому Государь можетъ постановить рѣшеніе безъ согласія сейма, то сейму надлежитъ разсмотрѣть дѣло и представить свое заключеніе.—Депутатъ, желающій сдѣлать

запросъ [1]) члену сената, по дѣламъ его вѣдомства, съ цѣлью разсмотрѣнія его въ общемъ собраніи, долженъ представить тальману точно формулированный запросъ, въ письменномъ изложеніи. Отложивъ слушаніе запроса до одного изъ слѣдующихъ засѣданій, сеймъ постановляетъ, безъ предварительнаго обсужденія, можетъ ли быть сдѣланъ данный запросъ или нѣтъ. Въ утвердительномъ случаѣ запросъ сообщается, распоряженіемъ тальмана, подлежащему члену сената, который, если не признаетъ его подлежащимъ отклоненію, входитъ въ соглашеніе съ тальманомъ относительно времени сообщенія разъясненій по этому запросу. Право сейма входить въ обсужденіе законом'рности служебныхъ распоряженій членовъ правительства и порядокъ разсмотрѣнія такихъ дѣлъ опредѣляются особымъ закономъ [2]).

Коммиссіи сейма, банковые уполномоченные и ревизоры. Въ трехдневный срокъ по открытіи сеймъ избираетъ не менѣе тридцати пяти выборщиковъ и необходимое число кандидатовъ къ нимъ для выбора членовъ коммиссій. Выборщики и кандидаты къ нимъ назначаются посредствомъ пропорціональныхъ выборовъ. Подробныя правила о порядкѣ производства выборовъ издаются сеймомъ впредь до иного о томъ опредѣленія. На очередныхъ сеймахъ, въ пятидневный срокъ по открытіи, назначаются: коммиссія основныхъ законовъ, коммиссія законовъ обыкновенныхъ, коммиссія хозяй-

---

[1]) Право запросовъ какъ'и провѣрки законом'рности распоряженій правительства впервые предоставлено новымъ сеймовымъ уставомъ.

[2]) Чрезвычайнымъ сеймомъ 1906 г. принятъ былъ проектъ закона о правѣ сейма повѣрять законом'рность служебныхъ распоряженій членовъ правительства. Подъ членами правительства въ законопроектѣ подразумѣваются вице-предсѣдатели, члены и прокуроръ сената. Замѣчанія депутата о противозаконности служебнаго распоряженія подаются тальману, докладываются сейму и безъ обсужденія передаются въ коммиссію основныхъ законовъ, въ которой также могутъ быть сдѣланы замѣчанія противъ членовъ правительства. Тѣ и другія замѣчанія разсматриваются коммиссіею въ присутствіи по крайней мѣрѣ шестнадцати членовъ. Если въ отзывѣ своемъ коммиссія признаетъ распоряженіе противозаконнымъ или доложитъ на распоряженіе сейма замѣчаніе въ ней противъ члена правительства возбужденное, то сеймъ постановляетъ либо о предоставленіи дѣла Государю, либо о привлеченіи члена правительства къ суду, либо объ оставленіи дѣла безъ послѣдствій. Къ судебной отвѣтственности членъ правительства можетъ быть привлеченъ, если онъ при отправленіи своей должности способствовалъ или содѣйствовалъ явному нарушенію закона и если имъ сдѣлано явно противозаконное распоряженіе. Судъ надъ членами правительства состоитъ изъ предсѣдателя высшаго суда края, въ качествѣ предсѣдательствующаго и тринадцати членовъ: трехъ старшихъ членовъ высшаго суда, всѣхъ президентовъ гофгерихтовъ края, избранныхъ по жребію членовъ гофгерихтовъ по одному отъ каждаго, двухъ профессоровъ юридическаго факультета университета и двухъ членовъ изъ числа уѣздныхъ судей и бургомистровъ юстиціи. Обвинитель по дѣлу, возбужденному сеймомъ, назначается коммиссіею основныхъ законовъ. Если же обвиненіе возбуждено повелѣніемъ Государя, то его поддерживаетъ прокуроръ сената или лицо особо для сего назначенное Государемъ. Рѣшеніе постановляется по общимъ правиламъ и не подлежитъ обжалованію. Допускается однако прошеніе осужденнаго о помилованіи (Сборн. пост. 1907 г., № 1).—Законопроектъ этотъ не удостоился санкціи и не получилъ силы закона.

ственная, бюджетная, каждая въ составѣ не менѣе шестнадцати членовъ, и коммиссія банковая въ составѣ не менѣе двѣнадцати членовъ. Одновременно съ выборомъ членовъ коммиссій избираются также кандидаты къ нимъ въ числѣ не менѣе четвертой части членовъ коммиссій. Въ случаѣ надобности сеймъ назначаетъ и другія коммиссіи, причемъ въ такія коммиссіи, если въ составъ ихъ входитъ не менѣе двѣнадцати членовъ, могутъ быть передаваемы также дѣла, подготовка которыхъ вообще, по свойству ихъ, относится къ вѣдѣнію коммиссій, установленныхъ въ законѣ. Коммиссіямъ предоставляется раздѣляться на отдѣленія, которыя представляютъ заключенія отъ имени коммиссіи. Если окажется необходимымъ усилить составъ коммиссіи, то дѣло представляется на рѣшеніе сейма. Въ составъ экспедиціонной и повѣрочной коммиссіи входитъ по 9 членовъ и необходимое число кандидатовъ [1]). Чрезвычайный сеймъ назначаетъ лишь тѣ коммиссіи, которыя необходимы для подготовки дѣлъ, подлежащихъ его разсмотрѣнію. Въ восьмидневный срокъ по открытіи сеймъ назначаетъ, для обсужденія законодательныхъ вопросовъ, возбужденныхъ предложеніемъ Государя или внесенною на сеймъ моціею, большую коммиссію, въ составѣ шестидесяти членовъ, избираемыхъ въ порядкѣ, установленномъ относительно назначенія выборщиковъ. Члены сената не могутъ состоять членами коммиссіи. Равнымъ образомъ, въ коммиссіи, за исключеніемъ большой, не могутъ быть избираемы лица, отчетъ о служебной дѣятельности которыхъ можетъ подлежать повѣркѣ данной коммиссіи. Коммиссіи избираютъ, каждая изъ своей среды, предсѣдателя и вице-предсѣдателя и назначаютъ секретарей и другихъ служащихъ по мѣрѣ надобности. Первое засѣданіе созываетъ и на немъ предсѣдательствуетъ, впредь до выбора предсѣдателя, старшій членъ коммиссіи. Коммиссіямъ предоставляется избирать изъ своей среды одного или нѣсколькихъ докладчиковъ, которые при обсужденіи дѣла на общемъ собраніи сейма или въ большой коммиссіи сообщаютъ необходимыя свѣдѣнія. Къ вѣдѣнію коммиссіи основныхъ законовъ относится подготовка переданныхъ въ нее вопросовъ объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ основныхъ законовъ. Коммиссіею основныхъ законовъ подготовляются также вопросы, возникшіе вслѣдствіе права сейма повѣрять закономѣрность служебныхъ распоряженій членовъ правительства. Коммиссія законовъ представляетъ заключенія по переданнымъ въ нее проектамъ объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ общихъ законовъ. Хозяйственная коммиссія подготовляетъ переданные въ нее проекты, касающіеся промысловъ и народнаго хозяйства страны. Бюджетной коммиссіи сообщаются свѣдѣнія о состояніи статнаго вѣдомства, а также всѣ требуемые ею дѣла и счеты онаго. Коммиссія въ заключеніи своемъ высказывается объ употребленіи ассигновокъ, назначенныхъ сеймомъ для опредѣленныхъ цѣлей, послѣ чего сеймъ входитъ къ Государю съ вызываемымъ обстоятельствами представленіемъ. Въ бюджетную коммиссію передаются также предложеніе Государя о доставленіи средствъ на потребности, непокрываемыя ординарными статными доходами, предложенія о чрезвычайныхъ налогахъ и прочія предложенія и возбужденные на сеймѣ проекты, касающіеся финансовыхъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію сейма. Въ заключеніи коммиссіи

[1]) Экспедиціонная коммиссія сейма составляетъ и отправляетъ по принадлежности исходящія бумаги сейма и сводъ сеймовыхъ опредѣленій. Никакія исходящія бумаги сейма не должны быть отправляемы до одобренія ихъ сеймомъ или повѣрочною коммиссіею.

по первому изъ упомянутыхъ предложеній сводятся всѣ вопросы объ ассигнованіяхъ, подлежащихъ разсмотрѣнію и одобренію сейма. Въ томъ же заключеніи коммиссія представляетъ свои предположенія относительно изысканія средствъ на покрытіе расходовъ, посколько ординарные доходы казны оказываются для сего недостаточными. Въ случаѣ необходимости взиманія временныхъ налоговъ, коммиссіи надлежитъ представить особыя о нихъ заключенія съ исчисленіемъ ожидаемыхъ по симъ налогамъ поступленій. Къ обязанностямъ бюджетной коммиссіи относятся: представленіе на рѣшеніе сейма о размѣрѣ вознагражденія, назначаемаго тальману въ возмѣщеніе расходовъ его за время сейма; утвержденіе размѣра причитающагося сеймовымъ депутатамъ вознагражденія за путевыя издержки; опредѣленіе, по предложенію тальмана и подлежащихъ предсѣдателей коммиссіи, содержанія секретарей и служащихъ сейма и коммиссій, а также назначеніе вознагражденія, причитающагося членамъ экспедиціонной и повѣрочной коммиссій по окончаніи сейма. Банковая коммиссія производитъ повѣрку управленія Финляндскаго банка и состоянія находящихся подъ гарантіею и въ вѣдѣніи сейма фондовъ, представляетъ объ этомъ отчетъ и проектируетъ необходимыя относительно завѣдыванія означенными фондами правила. Коммиссіи собираются не позже двухъ дней по назначеніи и, по мѣрѣ подготовки дѣлъ, представляютъ общему собранію сейма по каждому дѣлу вызываемыя свойствомъ его заключенія. Если членъ коммиссіи (кромѣ большой) не можетъ принять участія въ разсмотрѣніи дѣла, то вмѣсто него приглашается кандидатъ. Коммиссіи могутъ постановлять рѣшенія не иначе, какъ въ присутствіи не менѣе четырехъ пятыхъ всего числа членовъ. Членамъ, не присоединившимся къ рѣшенію коммиссіи, предоставляется пріобщать къ заключенію коммиссіи свое особое мнѣніе, въ письменномъ изложеніи, съ тѣмъ, однако, чтобы этимъ не задерживалось представленіе заключенія. На засѣданіяхъ коммиссіи могутъ присутствовать тальманъ и вице-тальманы. Если коммиссія находитъ необходимымъ получить доступъ къ актамъ должностного лица или правительственнаго учрежденія, не состоящаго въ вѣдѣніи сейма, или же затребовать отъ нихъ устныя или письменныя объясненія, или же получить акты общинныхъ властей или иныя свѣдѣнія по общиннымъ дѣламъ, то предсѣдатель сената, по просьбѣ коммиссіи, дѣлаетъ распоряженіе о сообщеніи, по возможности, требуемыхъ коммиссіею актовъ и свѣдѣній. Сеймъ назначаетъ банковыхъ уполномоченныхъ для надзора по завѣдыванію состоящими подъ гарантіею и въ вѣдѣніи сейма фондами финляндскаго банка и утверждаетъ инструкцію для нихъ. Банковые уполномоченные назначаются въ числѣ шести, съ тѣмъ, однако, что дѣла, о которыхъ не постановлено въ инструкціи иного, могутъ быть рѣшаемы тремя уполномоченными. Банковые уполномоченные избираются на очередномъ сеймѣ и вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей немедленно по производствѣ выборовъ. Изъ уполномоченныхъ выбываетъ, по очереди, по два ежегодно. Если уполномоченный выбылъ ранѣе срока, то производятся выборы новаго уполномоченнаго на остающійся срокъ. Выборы банковыхъ уполномоченныхъ производятся банковою коммиссіею и выборщиками сейма, такимъ образомъ, что вмѣсто выбывающихъ по очереди выбирается, закрытыми билетами, одинаковое число банковыхъ уполномоченныхъ, одинъ для участія во всѣхъ относящихся къ вѣдѣнію уполномоченныхъ дѣлъ и одинъ, по особому выбору, для участія въ разсмотрѣніи тѣхъ дѣлъ, которыя могутъ быть рѣшаемы только всѣми уполномоченными сообща. Если при выборахъ никто не получилъ большинства голосовъ, то производится пере-

баллотировка между двумя, получившими наибольшее число голосовъ. Такимъ же порядкомъ избираются банковою коммиссіею и выборщиками сейма, ежегодно, на очередномъ сеймѣ четыре ревизора для производства ревизіи за текущій отчетный годъ, которая должна состояться по означеннымъ фондамъ по исходѣ даннаго года, равно какъ и всеобходимое число кандидатовъ къ банковымъ уполномоченнымъ и ревизорамъ.

Порядокъ производства дѣлъ:

а) Тальманъ созываетъ и закрываетъ общія собранія, докладываетъ на нихъ дѣла и руководитъ преніями, предлагаетъ проекты рѣшеній, поддерживаетъ порядокъ на засѣданіяхъ и слѣдитъ за тѣмъ, чтобы на обсужденіе не поступало ничего такого, что противорѣчитъ основнымъ законамъ края. Тальманъ не долженъ участвовать въ преніяхъ или въ голосованіи или дѣлать иныя предложенія, кромѣ требуемыхъ, въ силу основныхъ законовъ, рѣшеній сейма или правилъ о порядкѣ дѣлопроизводства на сеймѣ. Въ отсутствіи тальмана его заступаетъ первый, а за отсутствіемъ перваго, второй вице-тальманъ. Тальманъ не долженъ отказывать въ разсмотрѣніи возбужденнаго вопроса или въ составленіи проекта голосованія по нему, если онъ не противорѣчитъ основнымъ или инымъ законамъ или рѣшенію, уже принятому сеймомъ; въ противномъ случаѣ тальманъ долженъ привести мотивы отказа. Если сеймъ не согласится съ распоряженіемъ тальмана, то дѣло передается въ коммиссію основныхъ законовъ, которая безотлагательно представляетъ мотивированное и точно формулированное заключеніе о томъ, находится ли допущеніе дѣла къ разсмотрѣнію или составленіе проекта голосованія въ противорѣчіи съ основными законами или съ состоявшимся передъ тѣмъ рѣшеніемъ сейма; разъясненіе коммиссіи должно быть принято къ руководству.

б) На общемъ собраніи всѣмъ сеймовымъ депутатамъ предоставляется слово, въ порядкѣ ихъ заявленій; имъ разрѣшается свободно высказать свое мнѣніе по всѣмъ вопросамъ, подлежащимъ разсмотрѣнію сейма, равно какъ и о законности всего на немъ происходящаго. Никому не разрѣшается говорить до предоставленія ему слова или безъ внесенія сказаннаго въ протоколъ. Депутаты обязаны соблюдать серьезное и достойное поведеніе и не позволять себѣ оскорбительныхъ, насмѣшливыхъ или иныхъ непристойныхъ выраженій о правительствѣ или частныхъ лицахъ. Въ случаѣ нарушенія сего тальманъ призываетъ виновнаго къ порядку, а при повтореніи лишаетъ его слова. Отъ усмотрѣнія сейма зависитъ объявить депутату, нарушившему порядокъ, предостереженіе или выговоръ черезъ тальмана, устранить его отъ участія въ засѣданіяхъ сейма на срокъ не свыше двухъ недѣль, привлечь его къ судебной отвѣтственности, или же оставить дѣло безъ послѣдствій. Депутаты, не присоединившіеся къ рѣшенію, могутъ заявить свое особое мнѣніе, для внесенія въ протоколъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такое заявленіе не подавало повода къ дальнѣйшимъ преніямъ. Состоявшіяся рѣшенія не подлежатъ при повѣркѣ измѣненію; допускаются, однако, такія дополненія, коими рѣшеніе не измѣняется. Высказанныя сеймовымъ депутатомъ мнѣнія и возникшія по поводу сего пренія, съ согласія его самого и сейма, могутъ быть при повѣркѣ исключены изъ протокола, за исключеніемъ случаевъ, когда рѣшеніе явно на нихъ основывается. Сеймовый депутатъ, не присутствовавшій при постановленіи рѣшенія по дѣлу, можетъ затѣмъ заявить, для внесенія въ протоколъ, что онъ въ постановленіи рѣшенія не участвовалъ; но противъ состоявшагося рѣшенія онъ не въ правѣ дѣлать возраженій.

в) Обсужденіе дѣлъ на общихъ собраніяхъ сейма происходитъ публично,

буде сеймъ въ опредѣленномъ случаѣ не постановитъ иначе. На засѣданіяхъ большой коммиссіи могутъ присутствовать всѣ члены сейма. Предсѣдатель, вице-предсѣдатели и прочіе члены сената имѣютъ право присутствовать на засѣданіяхъ сейма и участвовать въ преніяхъ, но не въ постановленіи рѣшеній, если не состоятъ членами сейма. Члену сената, желающему высказать свое мнѣніе, слово предоставляется внѣ очереди. Допущеніе члена сената къ участію въ засѣданіяхъ и въ преніяхъ большой коммиссіи зависитъ отъ коммиссіи. Обсужденіе дѣлъ на сеймѣ происходитъ на финскомъ или шведскомъ языкѣ.

г) Предложенія Государя, а также внесейнныя на сеймѣ моціи, не должны быть принимаемы къ окончательному рѣшенію до поступленія по нимъ заключенія коммиссіи [1]). Предварительному разсмотрѣнію въ коммиссіи подлежатъ также дѣла, передаваемыя сейму лишь на заключеніе. Если предложеніе или моція при первомъ разсмотрѣніи не будутъ переданы немедленно въ коммиссію по единогласному рѣшенію сейма, то они должны быть отложены до одного изъ ближайшихъ засѣданій, на которомъ должна состояться передача въ коммиссію. Равнымъ образомъ и проекты петицій передаются въ коммиссію, если они не отклонены безъ или послѣ отсрочки дѣла [2]). Заключенія коммиссій при первомъ докладѣ должны быть отложены до другого засѣданія. При второмъ докладѣ дѣло должно быть вновь отложено, если объ этомъ заявлено требованіе по крайней мѣрѣ двумя членами, независимо отъ того, состоялось ли обсужденіе или нѣтъ. При третьемъ же докладѣ дальнѣйшая отсрочка не допускается. Когда заключеніе коммиссіи касается законодательнаго вопроса, возбужденнаго предложеніемъ Государя или моціею, то дѣло подлежитъ троекратному обсужденію въ общемъ собраніи сейма. При первомъ обсужденіи докладывается заключеніе коммиссіи и членамъ сейма предоставляется высказать свое по дѣлу мнѣніе. По объявленіи преній оконченными дѣло передается, безъ постановленія рѣшенія по существу, въ большую коммиссію сейма, которой надлежитъ представить заключеніе, а также свои предположенія, если она найдетъ ихъ нужными. При второмъ обсужденіи докладывается заключеніе большой коммиссіи, причемъ сеймъ принимаетъ къ разсмотрѣнію законопроектъ и постановляетъ рѣшенія по каждой его статьѣ въ отдѣльности. Въ случаѣ принятія проекта большой коммиссіи во всѣхъ его частяхъ второе обсужденіе объявляется законченнымъ. Если же проектъ большой коммиссіи не принятъ безъ измѣненій, то законопроектъ, въ принятой сеймомъ редакціи, вновь передается въ большую коммиссію, отъ которой зависитъ поддержать проектъ съ измѣненіями или безъ таковыхъ, или высказаться за отклоненіе его. Если большою коммиссіею предложены измѣненія, то сеймъ постановляетъ о принятіи или отклоненіи ихъ, послѣ чего второе обсужденіе объявляется законченнымъ. Во время второго обсужденія дѣла сейму, а также большой коммиссіи, предоставляется, въ случаѣ необходимости, затребовать заключеніе той коммиссіи, въ которой дѣло находилось для первоначальной подготовки. При третьемъ обсужденіи, которое

[1]) Предложенія Государя всегда принимаются на общихъ собраніяхъ и въ коммиссіяхъ къ разсмотрѣнію на первомъ мѣстѣ.

[2]) Въ порядкѣ, установленномъ для петицій, подлежатъ предварительному разсмотрѣнію въ коммиссіи и проекты адресовъ, которые согласно новому уставу могутъ быть представляемы сеймомъ на имя Государя въ исключительныхъ случаяхъ или по поводу особыхъ событій.

должно состояться не ранѣе трехъ дней по окончаніи второго, дѣло докладывается для окончательнаго рѣшенія; при этомъ сеймъ можетъ принять одобренный при второмъ обсужденіи законопроектъ безъ измѣненій или отклонить его, буде до предложенія вопроса о семъ не заявлено требованіе объ отсрочкѣ дѣла. Въ случаѣ заявленія такого требованія, дѣло имѣетъ быть отложено до слѣдующаго общаго собранія; по требованію, поддержанному по крайней мѣрѣ одною третью всѣхъ сеймовыхъ депутатовъ, законопроектъ, въ принятой при второмъ обсужденіи редакціи, долженъ быть отложенъ до перваго сейма по производствѣ новыхъ выборовъ, кромѣ вопроса, возбужденнаго предложеніемъ Государя чрезвычайному сейму, который долженъ быть окончательно рѣшенъ на томъ же сеймѣ. Проекты, отложенные до извѣстнаго сейма, разсматриваются, какъ если бы они поступили въ этотъ сеймъ; проекты эти не могутъ быть однако вновь отсрочены до другого сейма, если въ нихъ не сдѣлано измѣненій. Отсроченный до другого сейма проектъ не препятствуетъ внесенію новаго предложенія или моціи по тому же дѣлу въ новый сеймъ. Проекты объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ основныхъ законовъ почитаются принятыми сеймомъ, если по разсмотрѣніи ихъ въ установленномъ порядкѣ они при третьемъ обсужденіи по большинству голосовъ будутъ отложены до перваго послѣ новыхъ выборовъ сейма и приняты на этомъ сеймѣ безъ измѣненій большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ. Однако, сеймъ можетъ принять проектъ основного закона, не отсрочивая дѣла, если въ общемъ собраніи оно признано, большинствомъ пяти шестыхъ поданныхъ голосовъ, спѣшнымъ и если большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ проектъ при третьемъ обсужденіи одобренъ. Правила, установленныя для разсмотрѣнія основныхъ законовъ, примѣняются также въ отношеніи сословныхъ привилегій. Въ порядкѣ обсужденія законовъ разсматриваются также подлежащія рѣшенію сейма узаконенія о временныхъ и постоянныхъ налогахъ и о заключеніи статныхъ займовъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такія дѣла не отсрочивались и чтобы проекты о новыхъ или увеличенныхъ временныхъ налогахъ, о новыхъ постоянныхъ налогахъ или заключеніи статнаго займа, считались оставленными безъ послѣдствій, если они при третьемъ обсужденіи не приняты большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ. Сейму предоставляется передавать въ большую коммиссію и другія дѣла, кромѣ вышеуказанныхъ, но дѣла эти подвергаются лишь двукратному обсужденію и при второмъ изъ нихъ рѣшаются. Дѣла, не переданныя въ большую коммиссію, подвергаются по постановленію сейма двукратному обсужденію съ постановленіемъ по нимъ окончательнаго опредѣленія при второмъ обсужденіи, которое должно послѣдовать не ранѣе третьяго дня послѣ перваго. По такимъ дѣламъ не можетъ быть возбужденъ вопросъ объ отсрочкѣ до одного изъ слѣдующихъ сеймовъ. Если сеймъ принялъ къ разсмотрѣнію вопросъ объ ассигнованіи изъ средствъ, находящихся въ распоряженіи сейма, или о петиціяхъ, касающихся статнаго вѣдомства, до поступленія заключенія бюджетной коммиссіи о средствахъ и потребностяхъ казны, то постановленіе по такому вопросу считается условнымъ и окончательное по нему опредѣленіе должно состояться въ связи съ обсужденіемъ означеннаго заключенія бюджетной коммиссіи, если сеймъ не постановитъ иначе.

д) Дѣла, по которымъ происходили пренія, не принимаются къ рѣшенію, пока сеймъ, по предложенію тальмана, не объявитъ преній оконченными. Если дѣло касается лично сеймоваго депутата, то онъ можетъ участвовать въ преніяхъ, но не въ постановленіи по дѣлу рѣшенія. Передъ рѣшеніемъ

дѣла тальманъ ставитъ вопросъ такимъ образомъ, чтобы отвѣтъ да или нѣтъ выражалъ рѣшеніе сейма. Объявленный тальманомъ результатъ голосованія признается рѣшеніемъ сейма, если не будетъ заявлено требованія о голосованіи закрытыми билетами или если по правиламъ сеймоваго устава для рѣшенія требуется опредѣленное большинство голосовъ. Въ этихъ случаяхъ производится голосованіе закрытыми билетами. При наличности нѣсколькихъ проектовъ рѣшенія они сопоставляются по два въ видѣ контръ-проектовъ такъ, чтобы всѣ проекты подвергнуты были голосованію; редакція проектовъ и порядокъ ихъ голосованія должны быть одобрены сеймомъ. Замѣчанія противъ проектированной редакціи и порядка голосованія допускаются, но новыя пренія по существу дѣла не могутъ имѣть мѣста. При закрытомъ голосованіи проектъ его излагается письменно въ одобренной редакціи. Не допускается голосованіе по вопросу о томъ, должно ли оно состояться. Закрытое голосованіе производится билетами, на которыхъ напечатано да или нѣтъ. При голосованіи простымъ большинствомъ тальманъ, до подсчета билетовъ, откладываетъ одинъ изъ нихъ въ сторону. Если при подсчетѣ билетовъ голоса окажутся раздѣлившимися поровну, то отложенный билетъ рѣшаетъ дѣло. Сеймовые депутаты, не присоединившіеся къ состоявшемуся рѣшенію, могутъ заявить свое особое мнѣніе для внесенія въ протоколъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такое заявленіе не подавало повода къ дальнѣйшимъ преніямъ. Состоявшіяся рѣшенія не подлежатъ при повѣркѣ измѣненію, кромѣ такихъ дополненій, коими рѣшеніе не измѣняется. Высказанныя сеймовымъ депутатомъ мнѣнія и возникшія по поводу сего пренія съ согласія его самого и сейма могутъ быть при повѣркѣ исключены изъ протокола, за исключеніемъ случаевъ, когда рѣшеніе явно на нихъ основывается. Спеціальныя правила о производствѣ сеймовыхъ дѣлъ и порядкѣ, соблюдаемомъ на сеймѣ и въ коммиссіяхъ, утверждаются сеймомъ. Въ правилахъ этихъ не должно содержаться ничего такого, что противорѣчило бы основнымъ законамъ или инымъ узаконеніямъ. Проектъ спеціальныхъ правилъ составляется тальманскимъ совѣщаніемъ, въ составъ котораго входятъ тальманъ, вице-тальманы и предсѣдатели коммиссій.

е) Принятые сеймомъ законопроекты повергаются, при представленіи сейма, на Высочайшее благовоззрѣніе для утвержденія и изданія закона. Объ отклоненіи ихъ сообщается ближайшему по воспослѣдованіи повелѣнія Государя сейму. Прочія постановленныя сеймомъ рѣшенія и заключенія, равно какъ и тѣ ходатайства на Высочайшее Имя, относительно которыхъ состоялось опредѣленіе сейма, повергаются на благовоззрѣніе Государя въ видѣ представленій. Исходящія бумаги сейма и сводъ сеймовыхъ опредѣленій составляются и отправляются по принадлежности особою экспедиціонною коммиссіею. Исходящія бумаги сейма подлежатъ предварительному одобренію сейма или повѣрочной коммиссіи. Сводъ сеймовыхъ опредѣленій и петиціи сейма подписываются всѣми депутатами, прочія же исходящія бумаги только тальманомъ и вице-тальманами. Всѣ расходы по сейму покрываются изъ средствъ казны.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

ПОДЧИНЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ И ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 29. Функціи подчиненнаго управленія.

Велѣніями Верховной власти опредѣляются цѣли и задачи государственной дѣятельности и установляются юридическія нормы, разграничивающія разнообразные интересы, составляющіе содержаніе государственной жизни. Такимъ образомъ, дѣятельностью верховнаго управленія опредѣляются въ общемъ и содержаніе, и формы государственной дѣятельности. Но органы верховнаго управленія сами не осуществляютъ непосредственно своихъ велѣній; не совершаютъ сами всей массы отдѣльныхъ дѣйствій, необходимыхъ для осуществленія ихъ велѣній; не разрѣшаютъ сами всѣхъ спорныхъ вопросовъ, возникающихъ при этомъ. Дѣло верховнаго управленія намѣтить задачи государственной дѣятельности и указать способы ихъ осуществленія. Для дѣйствительнаго ихъ выполненія организуются въ государствѣ особыя учрежденія, призванныя дѣйствовать по полномочію и на основаніи указаній органовъ верховнаго управленія. Это — органы подчиненнаго управленія. Условія ихъ дѣятельности существенно отличаются отъ условій дѣятельности верховнаго управленія. Подчиненное управленіе прежде всего лишено той самостоятельности, какая отличаетъ верховное управленіе. Органы под-

чиненнаго управленія могутъ дѣйствовать не иначе, какъ по уполномочію верховнаго управленія, выраженному въ законѣ, указѣ или частномъ велѣніи. Поэтому акты подчиненнаго управленія представляются лишь условно обязательными, насколько они не превышаютъ данныхъ подчиненному управленію полномочій. Государственная власть сама по себѣ безгранична, ей нѣтъ юридическихъ ограниченій. Но эта юридическая неограниченность государственной власти проявляется только въ верховномъ управленіи. Подчиненное управленіе представляетъ собою осуществленіе не ограниченной государственной власти, а ограниченныхъ полномочій, исходящихъ отъ органовъ верховнаго управленія.

Правда, съ обособленіемъ законодательства и въ верховномъ управленіи установляется какъ бы внутреннее ограниченіе. Правительственные акты имѣютъ силу лишь подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ закону. Но для обязательности ихъ не требуется, чтобы они были и прямо основаны на законѣ; надо только, чтобы они не противорѣчили закону. Въ сферѣ же вопросовъ, нерегулированныхъ законодательствомъ, органы верховнаго управленія дѣйствуютъ совершенно свободно, ничѣмъ по праву не будучи ограничены. Напротивъ, въ сферѣ подчиненнаго управленія для обязательной силы акта недостаточно, чтобы онъ не противорѣчилъ только закону; надо, чтобы подчиненное управленіе было прямо уполномочено на него органами верховнаго управленія. Подчиненное управленіе не имѣетъ, подобно верховному, общаго полномочія управлять государствомъ; оно уполномочивается лишь на осуществленіе отдѣльныхъ опредѣленныхъ задачъ управленія въ предѣлахъ, установляемыхъ актами верховнаго управленія.

Полномочія, предоставляемыя подчиненному управленію, составляютъ для него вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность. Подчиненное управленіе можетъ дѣйствовать лишь настолько, насколько оно къ тому уполномочено верховнымъ управленіемъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно и обязано осуществить все то, къ чему уполномочено; такимъ образомъ, и съ этой стороны дѣятельность подчиненнаго управленія не представляется свободною. Оно не можетъ по своему усмотрѣнію дѣйствовать или бездѣйствовать. Вся дѣятельность подчиненнаго управленія является выполненіемъ возложенной на него верховнымъ управленіемъ обязанности.

По всему этому власть подчиненнаго управленія представляется условной и ограниченной. Власть верховнаго управленія ограничивается лишь предѣлами физической возможности и бытовыми условіями. Границы государства могутъ быть измѣнены не

только договорами съ другими державами, но и завоеваніями. Права гражданской свободы имѣютъ значеніе лишь настолько, насколько признаются положительнымъ законодательствомъ, могущимъ быть всегда измѣненнымъ властью верховнаго управленія. Власть подчиненнаго управленія обставлена, напротивъ, опредѣленными юридическими гранями, постановленіями положительнаго права. Поэтому и отношенія гражданъ къ органамъ верховнаго и къ органамъ подчиненнаго управленія существенно различны. Между гражданиномъ и верховнымъ управленіемъ нѣтъ и не можетъ быть судьи, именно потому, что власть верховная есть власть свободная, дискреціонная. Гражданинъ ни при какихъ условіяхъ не можетъ требовать изданія опредѣленнаго закона или отмѣны существующаго, и точно въ такое же положеніе поставлены и собственно правительственные акты въ сферѣ нерегулированной законодательствомъ. Къ органамъ же подчиненнаго управленія граждане могутъ обращаться съ правовыми требованіями, такъ какъ дѣятельность подчиненнаго управленія представляетъ выполненіе юридической обязанности, въ предѣлахъ данныхъ ему полномочій.

Акты подчиненнаго управленія подлежатъ поэтому обжалованію, если заинтересованное лицо находитъ ихъ незаконными или превышающими полномочія даннаго органа подчиненнаго управленія. При этомъ превышеніемъ полномочія будетъ и то, когда подчиненное управленіе воспользуется имъ не въ тѣхъ цѣляхъ, для осуществленія которыхъ данное полномочіе ему предоставлено.

Условность и ограниченность власти подчиненнаго управленія приводитъ къ тому, что въ дѣятельности его обособляются двѣ существенно различныя функціи. Подчиненное управленіе обязано не только осуществлять отдѣльныя задачи управленія, но и сообразоваться при этомъ съ дѣйствующимъ правомъ, которое для органовъ подчиненнаго управленія имѣетъ безусловную силу. Дѣйствительное осуществленіе задачъ управленія требуетъ разрѣшенія вопросовъ цѣлесообразности; подчиненіе постановленіямъ дѣйствующаго права порождаетъ вопросы объ истолкованіи юридическихъ нормъ, въ примѣненіи ихъ къ частнымъ случаямъ. Такимъ образомъ, дѣятельность подчиненнаго управленія слагается изъ осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія и истолкованія юридическихъ нормъ. Первая изъ этихъ функцій есть функція администраціи, вторая — функція суда.

Судебная функція, такъ же какъ и администрація, есть

функція подчиненнаго управленія. Отправленіе правосудія есть не только право, но и обязанность. Уклоненіе отъ выполненія ея составляетъ даже уголовное преступленіе—отказъ въ правосудіи. Точно такъ же, отправляя свою функцію, судъ дѣйствуетъ не свободно, а по уполномочію Верховной власти и на основаніи закона. Слѣдовательно, судебная дѣятельность представляетъ всѣ отличительныя особенности подчиненнаго управленія. Но несмотря на то, что судъ и администрація одинаково относятся къ сферѣ подчиненнаго управленія, между этими двумя функціями существенная разница. Выполненіе судебной функціи заключается собственно въ чисто логической операціи истолкованія законовъ; функція администраціи—въ практической дѣятельности, направленной къ непосредственному достиженію опредѣленныхъ внѣшнихъ результатовъ. Отправленіемъ суда только охраняется уже существующее право; дѣятельностью административною вносится въ общественную жизнь всегда нѣчто новое, такъ какъ ею осуществляются интересы, иначе оставшіеся бы безъ осуществленія. Дѣятельность суда опредѣляется исключительно однѣми, строго опредѣленными нормами права; дѣятельность администраціи — всегда нѣсколько гадательными соображеніями цѣлесообразности.

Уже эта внутренняя разнородность судебной и административной функціи приводитъ къ необходимости ихъ внѣшняго обособленія. Для надлежащаго выполненія такихъ разнородныхъ функцій потребны слишкомъ различныя качества, чтобы можно было съ удобствомъ соединять эти функціи въ рукахъ однихъ и тѣхъ же учрежденій. Отправленіе правосудія требуетъ безпристрастія, обдуманности, спокойствія; административная дѣятельность — энергіи, быстроты, подвижности. Для судьи особенно важно знаніе законодательства, для администратора — техническихъ правилъ достиженія данной цѣли. Въ судьяхъ выше всего цѣнится способность не поддаваться увлеченіямъ, не отступать отъ проведенія общихъ началъ права подъ давленіемъ условій практическаго удобства, въ администраторѣ важнѣе всего именно отзывчивость къ измѣнчивымъ запросамъ практической жизни. Но обособленіе судебныхъ и административныхъ функцій вызывается еще и другими соображеніями. Оно необходимо для вящшаго обезпеченія законности. Въ пестромъ разнообразіи административной дѣятельности каждая, сколько-нибудь значительная группа интересовъ находитъ себѣ спеціальнаго представителя и охранителя въ лицѣ соотвѣтствующаго административнаго вѣдомства. Конечно, и интересъ законности нуждается въ такомъ же особомъ представительствѣ, тѣмъ болѣе, что право, разграничивая сталкиваю-

щіеся интересы и ограничивая, слѣдовательно, ихъ осуществленіе, является для дѣятельности администраціи непремѣнно стѣсненіемъ ея свободы. Для того, чтобы юридическія нормы получили дѣйствительное и неуклонное примѣненіе, необходимо, чтобы истолкованіе ихъ было предоставлено не тѣмъ органамъ, на которыхъ лежитъ обязанность осуществленія отдѣльныхъ интересовъ, разграничиваемыхъ юридическими нормами. Только при этомъ условіи можетъ быть выдержано на дѣлѣ установляемое правомъ соотношеніе между разнообразными интересами; только при этомъ условіи можно предотвратить случайное преобладаніе отдѣльныхъ интересовъ въ зависимости просто отъ бо̀льшей энергіи того или другого административнаго вѣдомства. Наконецъ, для возможности руководиться при отправленіи правосудія только началами права и для обезпеченія судебнымъ рѣшеніямъ подобающаго имъ авторитета въ глазахъ общества, необходимо ввѣрять осуществленіе судебныхъ функцій возможно независимымъ учрежденіямъ, относительно которыхъ не могло бы быть и тѣни сомнѣнія, что они судятъ въ угоду или по указанію власть имущихъ. Между тѣмъ учрежденія, осуществляющія административныя функціи, непремѣнно должны быть поставлены въ зависимое положеніе другъ отъ друга въ порядкѣ инстанцій и отъ органовъ верховнаго управленія. Соображенія цѣлесообразности такъ неопредѣленны и измѣнчивы, что невозможно каждому отдѣльному органу подчиненнаго управленія предоставить самостоятельно рѣшеніе вопросовъ цѣлесообразности. Чтобы сохранить въ государственномъ управленіи нѣкоторое единство, необходимо подчинить всю административную дѣятельность указаніямъ органовъ верховнаго управленія. Административная дѣятельность не только регулируется опредѣленными общими правилами, но и по каждому частному вопросу администраціи могутъ быть дѣлаемы непосредственныя указанія, что̀ и ка̀къ сдѣлать.

Таковы основанія обособленія судебной и административной функціи. Однако, полное обособленіе получаетъ въ дѣйствительности далеко не вся судебная дѣятельность. Только отправленіе уголовнаго правосудія да охрана гражданскихъ правъ выдѣляется въ вѣдѣніе особыхъ вполнѣ независимыхъ и обособленныхъ отъ администраціи судебныхъ установленій. Охрана публичныхъ правъ, напротивъ, до сихъ поръ ввѣряется или тѣмъ же административнымъ учрежденіямъ, которыя призваны къ непосредственному осуществленію задачъ управленія, или же образуемымъ въ составѣ административныхъ учрежденій и въ непосредственной связи съ ними особымъ коллегіямъ, органамъ такъ называемой

административной юстиціи. Это объясняется, конечно, недостаточнымъ, сравнительно, развитіемъ публичнаго права, смѣшеніемъ вопросовъ публичнаго права съ вопросами цѣлесообразности. Надлежащее выясненіе юридической природы государственнаго юридическаго отношенія и связанное съ этимъ болѣе строгое разграниченіе публичнаго права и политики, безъ сомнѣнія, приведетъ современемъ къ образованію, на ряду съ уголовными и гражданскими судами, такихъ же независимыхъ судовъ публичнаго права. Уже образованіе въ составѣ администраціи особыхъ коллегій для осуществленія функцій административной юстиціи представляетъ весьма важный шагъ въ этомъ направленіи. И въ постепенномъ развитіи организаціи административныхъ судовъ замѣчается все больше и больше приближеніе ихъ и по устройству, и по условіямъ дѣятельности къ положенію, занимаемому обыкновенными судами.

Дѣятельность уголовнаго и гражданскаго суда опредѣляется почти всецѣло нормами уголовнаго и гражданскаго права. Поэтому разсмотрѣніе ихъ организаціи и условій дѣятельности не относится къ государственному праву, а составляетъ содержаніе науки уголовнаго и гражданскаго процесса, излагаемой въ ближайшей связи съ матеріальнымъ уголовнымъ и гражданскимъ правомъ. Для государственнаго права дѣятельность уголовныхъ и гражданскихъ судовъ имѣетъ непосредственное значеніе лишь настолько, насколько дѣло идетъ объ уголовной и гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ, служащей однимъ изъ средствъ обезпеченія законности въ управленіи. Дѣятельность административныхъ судовъ, напротивъ, имѣетъ ближайшее отношеніе именно къ государственному праву. Мы разсмотримъ ихъ устройство и дѣятельность въ четвертомъ отдѣлѣ въ общей связи со всѣми другими способами обезпеченія законности въ управленіи. Въ настоящемъ же отдѣлѣ остановимся на выясненіи одной только административной функціи подчиненнаго управленія.

§ 30. Формы административной дѣятельности [1]).

Осуществленіе разнообразныхъ задачъ государственной жизни можетъ быть достигаемо двумя различными путями. Государство можетъ или положительно содѣйствовать своею дѣятельностью

[1]) Laband. Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 Aufl. I, S. 686. Ulbrich. Oesterreichisches Staatsrecht, 1892. S. 125. Gneist. Das englische Verwaltungsrecht, 1883, I, S. 321. Löning. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884. S. 248.

осуществленію этихъ задачъ, или же только направлять къ осуществленію ихъ дѣятельность частныхъ лицъ, налагая на нихъ съ этой цѣлью извѣстныя ограниченія ихъ свободы, требуя отъ нихъ воздержанія отъ однихъ дѣйствій, совершенія другихъ. Различіе положительнаго содѣйствія осуществленію государственныхъ задачъ и просто регулированія дѣятельности частныхъ лицъ ради обезпеченія осуществленія разнообразныхъ общественныхъ интересовъ имѣетъ очень существенное значеніе. Въ регулированіи дѣятельности частныхъ лицъ администрація выступаетъ болѣе съ характеромъ власти, нежели въ положительномъ содѣйствіи. При положительномъ содѣйствіи администрація распоряжается собственно только принадлежащими государству матеріальными средствами да силами должностныхъ лицъ. Принудительный характеръ государственной дѣятельности выражается при этомъ лишь въ принудительномъ способѣ пріобрѣтенія государствомъ матеріальныхъ средствъ, въ обязательномъ, повинностномъ способѣ отправленія нѣкоторыхъ должностей. Но сама по себѣ дѣятельность, заключающаяся въ положительномъ содѣйствіи, не имѣетъ характера принудительнаго властвованія. Постройка и эксплоатація желѣзной дороги, управленіе школой или больницей, веденіе банковыхъ операцій и т. п. представляются по внутреннему своему содержанію совершенно одинаковыми, независимо отъ того, кѣмъ эти дѣйствія совершаются — частнымъ лицомъ или административнымъ органомъ. Напротивъ, регулируя дѣятельность частныхъ лицъ въ цѣляхъ обезпеченія условій осуществленія извѣстныхъ задачъ государственной жизни, государство, конечно, этимъ самымъ властвуетъ надъ подданными, и потому такого рода регулировка и доступна только органамъ власти. Дѣятельность положительнаго содѣйствія опредѣляется главнымъ образомъ техническими правилами, а не юридическими нормами. Разработка казеннаго рудника, преподаваніе въ казенномъ учебномъ заведеніи, лѣченіе въ казенной больницѣ опредѣляется, конечно, правилами горнаго искусства, педагогики, медицины, а не началами права. Такъ какъ государство дѣйствуетъ при этомъ, пользуясь собственными силами и средствами, то вопросы права возникаютъ тутъ сравнительно рѣдко и какъ бы случайно: они не вытекаютъ изъ самаго существа этого рода административной дѣятельности. Въ совершенно иныя условія поставлена дѣятельность регулированія. Регулируя дѣятельность частныхъ лицъ въ цѣляхъ осуществленія государственныхъ задачъ, государство на каждомъ шагу сталкивается съ частными интересами, и такимъ образомъ тутъ постоянно возникаютъ вопросы права. Наконецъ,

эти двѣ формы административной дѣятельности существенно различны и по своимъ результатамъ. Результатомъ положительнаго содѣйствія является созданіе опредѣленныхъ матеріальныхъ благъ, служащихъ непосредственному осуществленію извѣстныхъ интересовъ общественной жизни. Результатомъ регулированія дѣятельности частныхъ лицъ получается созданіе правъ и правообязанностей, лишь обусловливающихъ собою возможность осуществленія общественныхъ интересовъ.

Положительное содѣйствіе государства осуществленію общественныхъ интересовъ само можетъ проявляться въ различныхъ формахъ. Государство или прямо беретъ на себя осуществленіе извѣстной задачи, или же только содѣйствуетъ въ томъ дѣятельности частныхъ лицъ. Когда государство беретъ само на себя осуществленіе данной задачи, оно можетъ или признать это своимъ исключительнымъ правомъ, своей монополіей, или, напротивъ, допустить вмѣстѣ съ тѣмъ и конкурирующую дѣятельность частныхъ лицъ. Когда государство только содѣйствуетъ дѣятельности частныхъ лицъ, это содѣйствіе можетъ заключаться въ надѣленіи частныхъ лицъ или матеріальными къ тому средствами, или особыми правами.

Монополіи устанавливаются въ тѣхъ случаяхъ, когда цѣлесообразное осуществленіе какой-либо задачи требуетъ непремѣнно объединенія дѣла. Такъ, обыкновенно установляется государственная монополія монетнаго, почтоваго, телеграфнаго дѣла. Эти административныя монополіи, монополіи въ интересахъ управленія, не слѣдуетъ смѣшивать съ монополіями финансовыми, которыя обусловливаются не большею цѣлесообразностью объединенія извѣстнаго дѣла, а стремленіемъ обезпечить казнѣ большій или болѣе вѣрный доходъ. Такой характеръ имѣютъ, напримѣръ, монополіи питейная, карточная. Когда непосредственное осуществленіе какой-либо задачи государствомъ вызывается только недостаточностью частныхъ капиталовъ или отсутствіемъ частной предпріимчивости, а объединеніе всего дѣла въ однѣхъ рукахъ не признается необходимымъ, тогда на ряду съ государственною дѣятельностью допускается, и даже иногда прямо поощряется, искусственно поддерживается, свободная конкурирующая дѣятельность частныхъ лицъ. Въ такія условія поставлена, напр., государственная дѣятельность по устройству школъ, больницъ, горныхъ заводовъ, по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ.

Содѣйствіе со стороны государства дѣятельности частныхъ лицъ надѣленіемъ ихъ потребными для нихъ матеріальными средствами выражается въ довольно разнообразныхъ формахъ. Надѣ-

леніе это можетъ имѣть характеръ безвозвратнаго предоставленія потребныхъ матеріальныхъ средствъ или заключаться въ оказаніи кредита. Безвозвратное предоставленіе принимаетъ или форму пособій, которыя могутъ быть денежными, или заключаться въ даровомъ или удешевленномъ отпускѣ матеріаловъ, напр., лѣса на устройство паточныхъ заводовъ (Уст. сельск. хоз., ст. 75) [1]), или такомъ же отводѣ земли (напр., въ губерніяхъ Екатеринославской, Херсонской, Таврической, подъ устройство фруктовыхъ садовъ (Уст. сельск. хоз., ст. 78—81) [2]). Другую форму безвозвратнаго предоставленія средствъ составляютъ преміи за успѣшное и широкое развитіе дѣла, напр., номинальная плата за заграничные рейсы судовъ, возвратъ акциза за вывозимый за границу сахаръ и спиртъ, денежная премія за посадку тутовыхъ деревьевъ (Уст. сельск. хоз., ст. 111) [3]). Содѣйствіе государства кредитомъ выражается или въ прямой выдачѣ ссудъ, напр., для пособія къ распространенію сельской промышленности въ Южной Россіи (Уст. сельск. хоз., ст. 36 — 52) [4]), ссуды изъ обводнительнаго капитала въ Крыму (ст. 53—63) [5]), или въ организаціи болѣе дешеваго кредита, или въ принятіи государствомъ на себя поручительства въ платежѣ процентовъ по займамъ, напр., гарантія желѣзнодорожныхъ обязательствъ.

Содѣйствіе дѣятельности частныхъ лицъ посредствомъ надѣленія ихъ особыми правами представляетъ уже переходъ къ регулированію дѣятельности частныхъ лицъ властью государства. Тутъ создаются дѣятельностью администраціи не матеріальныя блага, а права. Но, съ другой стороны, въ такомъ предоставленіи особыхъ правъ, какъ преміи за осуществленіе извѣстнаго дѣла, проявляется со стороны государства не столько властвованіе, сколько попеченіе, какъ и въ другихъ формахъ положительнаго содѣйствія. Предоставленіе особыхъ правъ можетъ прежде всего заключаться въ предоставленіи частному лицу монополіи, напр., исключительнаго права на содержаніе въ данной мѣстности аптеки, на устройство въ городѣ телефоновъ, электрическаго освѣщенія, содержаніе извознаго промысла и т. п. Сюда же относятся также привилегіи на изобрѣтенія, дающія исключительное право пользоваться даннымъ изобрѣтеніемъ въ теченіе опредѣленнаго срока. Затѣмъ другую форму содѣйствія предо-

[1]) [Ст. 195 изд. 1903 г.].
[2]) [Ст. 197 и ст. 1—3 прил. къ ст. 28 (прим. 1) изд. 1903 г.].
[3]) [Ст. 219 тамъ же].
[4]) [Ст. 108—124 тамъ же].
[5]) [Ст. 135—145 тамъ же].

ставленіемъ правъ составляетъ предоставленіе почетныхъ преимуществъ, напр., предоставленіе правъ государственной службы, предоставленіе правъ почетнаго гражданства, награжденіе орденами, медалями, почетными кафтанами (Уст. сельск. хоз., ст. 26—30, 75, 78, 109—111, 800) [1]).

Регулировка дѣятельности частныхъ лицъ, въ цѣляхъ обезпеченія условія надлежащаго осуществленія разнообразныхъ общественныхъ интересовъ достигается или прямымъ установленіемъ въ юридическихъ нормахъ общихъ велѣній, обращенныхъ къ подданнымъ, или предоставленіемъ органамъ администраціи полномочія подъ извѣстными условіями, по своему усмотрѣнію, регулировать дѣятельность подданныхъ.

Непосредственное регулированіе частной дѣятельности юридическими нормами выражается въ разнообразныхъ велѣніяхъ, которыя можно свести къ тремъ основнымъ категоріямъ: 1) прямое предписаніе что-либо совершить; 2) воспрещеніе опредѣленныхъ дѣйствій, и 3) допущеніе совершенія извѣстныхъ дѣйствій лишь съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій. Условія, въ зависимости отъ соблюденія которыхъ законъ ставитъ допустимость нѣкоторыхъ дѣйствій, могутъ быть крайне разнообразны. Укажемъ тѣ изъ нихъ, которыя имѣютъ болѣе общее значеніе. Осуществленіе монопольныхъ промысловъ и предпріятій обыкновенно обусловливается обязанностью непремѣнно совершать составляющія ихъ содержаніе дѣйствія въ опредѣленныхъ рамкахъ или вообще насколько на нихъ будетъ спросъ заинтересованныхъ въ томъ лицъ. Такъ, перевозка пассижировъ, багажа, почты и грузовъ составляетъ обязанность каждой открытой для движенія желѣзной дороги (Общ. Уст. жел. дор., ст. 1). Такъ, практикующій врачъ обязанъ во всякое время являться по зову больного (Улож. о нак., ст. 872). Такъ, аптеки должны дѣйствовать непрерывно, изготовляя лѣкарства во всякое время дня и ночи по мѣрѣ поступленія заказовъ и ни въ какомъ случаѣ не могутъ отказаться отъ выполненія заказовъ. Когда какое-нибудь дѣло осуществляется совмѣстно дѣятельностью многихъ лицъ, въ особенности организованныхъ союзомъ лицъ, то законодательство требуетъ обыкновенно, чтобы дѣятельность эта совершалась явно, чтобы дѣйствія союза оглашались во всеобщее свѣдѣніе. Иногда требуется кромѣ того предварительное заявленіе подлежащей власти. Это даетъ возможность администраціи слѣдить за такого рода дѣятельностью и своевременно принимать мѣры предупрежденія возможныхъ злоупотреб-

[1]) [Ст. 33—37, 195, 197, 217—219, 1083 тамъ же].

леній. Бываетъ и такъ, что законодательство само требуетъ, чтобы извѣстныя дѣйствія совершались не иначе, какъ сообща всѣми заинтересованными лицами. Это выражается въ установленіи обязательнаго образованія такъ называемаго товарищества (Genossenschaft). Въ Пруссіи установляется обязательное совмѣстное веденіе лѣсного хозяйства всѣми собственниками смежныхъ лѣсныхъ участковъ (Waldgenossenschaft). Такъ, у насъ для тюленьяго промысла на льдахъ Мезенскаго залива, или такъ называемаго Устьинскаго промысла, и для тюленьяго промысла на Каспійскомъ морѣ установлена обязательная совмѣстная ловля всѣми промышленниками въ одинъ общій опредѣляемый выборными лицами срокъ (Уст. сельск. хоз., ст. 293—300 и 595—604) [1]. Такъ въ Закавказьѣ пользованіе оросительной водой совершается не иначе, какъ по указаніямъ совѣта выборныхъ отъ магала, то-есть отъ жителей мѣстности, орошаемой водой одного водовмѣстилища (Уст. сельск. хоз., ст. 129) [2].

Не всегда юридическія нормы прямо установляютъ велѣнія, обращенныя къ подданнымъ. Во многихъ случаяхъ онѣ только уполномочиваютъ администрацію на принятіе тѣхъ или другихъ распоряженій по соображенію условій каждаго конкретнаго случая. Полномочія, предоставляемыя при этомъ администраціи, могутъ заключаться или въ правѣ въ случаѣ надобности предъявлять частнымъ лицамъ извѣстныя требованія: требовать совершенія опредѣленныхъ дѣйствій и воспрещать имъ совершеніе дозволенныхъ дѣйствій, или можетъ быть и такъ, что опредѣленныя дѣйствія допускаются вообще не иначе, какъ съ предварительнаго на то разрѣшенія администраціи. Слѣдовательно, администрація можетъ пользоваться или правомъ предъявлять требованія, или правомъ давать разрѣшенія.

Требованія, предъявляемыя администраціей, бываютъ положительныя—предписанія, и отрицательныя—ограниченія. Примѣромъ положительныхъ требованій можетъ служить право полиціи требовать содѣйствія обывателей въ случаяхъ наводненія (Общ. Учр. Губ., ст. 739, 755), пожара (ст. 805, 806), кораблекрушенія (ст. 807), ссоръ, дракъ, буйства (ст. 782), а также для преслѣдованія и поимки разбойниковъ, воровъ и бѣглыхъ (ст. 755). Въ частности отъ извозчиковъ можно потребовать отвозить даромъ съ мѣста пожара пожитки (Уст. пред. прест., ст. 324, Прилож.). Министръ внутреннихъ дѣлъ въ случаѣ повальныхъ заразитель-

[1]) [Ст. 518—525. Ст. 595—604 по изд. 1903 г. отмѣнены].
[2]) [Ст. 297 изд. 1903].

ныхъ болѣзней можетъ и вольнопрактикующихъ врачей переводить изъ другихъ губерній (Уст. врач., ст. 137) [1]). Въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго и Курляндской отъ всѣхъ мѣстныхъ жителей можно требовать участія въ облавахъ на хищныхъ звѣрей (Уст. сельск. хоз., ст. 215) [2]).

Ограниченія, налагаемыя въ случаѣ надобности администраціей, установляются, во-первыхъ, въ отношеніи къ опредѣленному объекту, напримѣръ, воспрещеніе розничной продажи данной газеты, признаніе лѣса защитнымъ, объявленіе цѣлебнаго источника имѣющимъ общественное значеніе; такое признаніе влечетъ за собой воспрещеніе цѣлаго ряда дѣйствій относительно даннаго лѣса или источника; во-вторыхъ, такія же ограниченія могутъ быть установляемы и въ отношеніи къ опредѣленнымъ лицамъ, напр., особыя ограниченія въ отношеніи къ поднадзорнымъ.

Разрѣшенія относятся или къ отдѣльнымъ дѣйствіямъ, напримѣръ, къ отлучкѣ изъ предѣловъ государства, къ напечатанію книги, подлежащей предварительной цензурѣ, или вообще къ занятію извѣстнымъ промысломъ, осуществленію извѣстнаго предпріятія. Разрѣшенія второй категоріи, то-есть разрѣшенія на цѣлый рядъ однородныхъ дѣйствій, называются концессіями. Онѣ могутъ быть личными и концессіями предпріятій. Личная концессія установляется только для даннаго лица. Такова, напримѣръ, по нашему законодательству концессія на содержаніе типографіи, право заниматься извѣстнымъ промысломъ. Концессіи предпріятій имѣютъ болѣе объективный характеръ, въ томъ смыслѣ, что, будучи даны одному лицу, онѣ составляютъ его пріобрѣтенное гражданское право и потому могутъ отъ него переходить къ другимъ лицамъ общими способами гражданскаго оборота. Таковы, напр., концессіи на содержаніе аптеки, на изданіе газеты.

§ 31. Элементы административной дѣятельности [3]).

Мы разсмотрѣли различныя формы административной дѣятельности. Намъ предстоитъ теперь выяснить общіе элементы ея. Въ чемъ бы ни заключалась дѣятельность администраціи, въ положительномъ ли содѣйствіи осуществленію задачъ государственной

[1]) [Ст. 101 Уст. врач. изд. 1902 г.].

[2]) [Ст. 382 изд. 1903 г.].

[3]) Stein. Handbuch der Verwaltungslehre, 1888, I, SS. 100—118. Löning. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, S 240.

жизни, или регулированіи дѣятельности частныхъ лицъ, она всегда предполагаетъ: 1) установленіе общихъ правилъ; 2) разрѣшеніе отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ на основаніи установленныхъ общихъ правилъ, и 3) дѣйствительное осуществленіе принятаго рѣшенія. Сообразно съ этимъ различаютъ три общихъ элемента административной дѣятельности: 1) указъ (Verordnung, décret), или установленіе общихъ правилъ, 2) распоряженіе (Verfügung arrêt), или разрѣшеніе отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ, и 3) исполненіе или совершеніе самыхъ дѣйствій, направленныхъ къ осуществленію распоряженія.

Изъ этихъ трехъ элементовъ указъ и распоряженіе общи администраціи съ верховнымъ управленіемъ, которое также и установляетъ общія правила, и даетъ частныя велѣнія. Но если въ верховномъ управленіи преобладаетъ установленіе общихъ правилъ, дѣятельность администраціи, напротивъ, слагается, главнымъ образомъ, изъ распоряженій сообразно правиламъ, установляемымъ органами верховнаго управленія. Дѣло верховнаго управленія заключается прежде всего въ руководящихъ указаніяхъ; дѣло администраціи—въ дѣйствительномъ осуществленіи предначертаній верховнаго управленія. Что же касается исполненія, то это элементъ исключительно присущій административной дѣятельности. Органы верховнаго управленія сами никогда не приводятъ въ исполненіе своихъ велѣній.

Только два изъ указанныхъ элементовъ необходимо присущи каждому акту администраціи: распоряженіе и исполненіе. Въ каждомъ данномъ случаѣ, вызывающемъ дѣятельность администраціи, необходимо распорядиться и привести распоряженіе въ исполненіе. Установленіе общаго правила можетъ и отсутствовать. Бываетъ иногда такъ, что извѣстная отрасль административной дѣятельности слагается вся изъ ряда частныхъ мѣръ отъ случая къ случаю, безъ руководства какими-либо общими, напередъ установленными правилами. Но если бы администрація не дѣлала вовсе и распоряженій, или не приводила бы ихъ въ исполненіе, тогда бы не было вовсе въ данномъ случаѣ управленія. Однако, хотя административная дѣятельность и можетъ иногда обходиться безъ установленія общихъ правилъ, тѣмъ не менѣе этотъ элементъ ея не представляется только случайнымъ, а составляетъ, такъ сказать, естественную ея принадлежность. Разъ случаи извѣстнаго рода повторяются, само собою слагаются для нихъ и общія правила. Кромѣ того, вездѣ, гдѣ администрація осуществляется различными органами власти, высшими и низшими, высшій органъ неизбѣжно даетъ низшему напередъ извѣстныя указанія, какъ

дѣйствовать въ опредѣленныхъ случаяхъ, даетъ инструкціи, наказы, указы, и такимъ путемъ создаются напередъ опредѣленныя общія правила осуществленія административныхъ функцій.

Такъ какъ власть подчиненнаго управленія условна и ограничена, то и общія правила администрація можетъ установлять только въ предѣлахъ данныхъ ей верховнымъ управленіемъ полномочій. По общему правилу полномочія эти заключаются въ непосредственномъ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ управленія; поэтому, и общія правила администрація установляетъ только техническія. Для того, чтобы административный органъ могъ установить своимъ указомъ юридическую норму, ему необходимо спеціальное на то полномочіе отъ верховнаго управленія. Другими словами, указы, издаваемые администраціей по общему правилу, могутъ быть только техническими указами, и лишь въ силу спеціальнаго на то полномочія—указами юридическими. Но и установленіе техническихъ правилъ для управленія имѣетъ не малое юридическое значеніе. Значеніе это опредѣляется тѣмъ, что самый выборъ именно даннаго опредѣленнаго техническаго правила въ руководство администраціи есть уже самъ по себѣ актъ власти, а не просто дѣло благоразумія. Хотя бы выборъ этотъ былъ сдѣланъ высшимъ органомъ неудачно, разъ онъ сдѣланъ, онъ обязателенъ для подчиненныхъ органовъ, не могущихъ по собственному усмотрѣнію отступить отъ правила, указаннаго имъ высшимъ органомъ.

Распоряженіе и исполненіе суть элементы, необходимо присущіе каждому акту администраціи; но не всегда они представляются раздѣльными, обособленными. Они могутъ иногда сливаться въ одномъ дѣйствіи. Это бываетъ именно въ тѣхъ случаяхъ, когда и принятіе извѣстнаго распоряженія, и его исполненіе предоставляется одному и тому же органу. Но такіе случаи представляются сравнительно рѣдкими. Обыкновенно принятіе распоряженій и ихъ исполненіе ввѣряется различнымъ органамъ, такъ какъ для того и другого требуются совершенно различныя качества и организаціи и личнаго состава учрежденій.

Распоряженія администраціи суть, какъ и указы, проявленія власти. Въ этомъ ихъ юридическое значеніе и ихъ отличіе отъ частныхъ распоряженій. По содержанію своему распоряженія администраціи и распоряженія частныхъ лицъ, направляясь къ достиженію опредѣленной практической цѣли, могутъ быть совершенно тождественны, но юридическое ихъ значеніе всегда существенно различно. Одностороннее распоряженіе частнаго лица ни для кого не обязательно. Напротивъ, распоряженіе адми-

страціи, какъ проявленіе власти, имѣетъ обязательную силу и для подчиненныхъ органовъ власти и для частныхъ лицъ. Это не значитъ, чтобы распоряженіямъ администраціи присвоивалась, подобно судебнымъ рѣшеніямъ, безусловная, безповоротная сила. Напротивъ, ихъ можно обжаловать, обыкновенно безъ ограниченія опредѣленнымъ срокомъ, по начальству, ссылаясь на ихъ неудобство и нецѣлесообразность. Да и сама администрація въ большинствѣ случаевъ въ правѣ ихъ отмѣнять и измѣнять и proprio motu. Но обязательный, властный характеръ административныхъ распоряженій выражается въ томъ, что, покуда они не отмѣнены компетентною властью, они обязательны и подлежатъ въ случаѣ надобности принудительному исполненію самою администраціей.

Исполненіе распоряженій въ однихъ случаяхъ достигается собственными средствами и силами администраціи, въ другихъ требуетъ выполненія извѣстныхъ обязанностей со стороны подданныхъ. Въ первомъ случаѣ исполненіе составляетъ внутреннее дѣло администраціи и сводится къ дѣятельности должностныхъ лицъ. Исполненіе съ ихъ стороны своихъ служебныхъ обязанностей обезпечивается осуществленіемъ надъ ними дисциплинарной власти. Когда же для осуществленія исполненія требуется выполненіе опредѣленныхъ обязанностей со стороны частныхъ лицъ, то необходимо обезпечить администраціи, на случай отказа въ добровольномъ исполненіи такихъ обязанностей, возможность принудить къ тому обязанныхъ лицъ. Мѣры принужденія могутъ заключаться или въ непосредственномъ физическомъ принужденіи, или въ угрозѣ наказаніемъ. Мы уже имѣли случай разсмотрѣть юридическія условія примѣненія непосредственнаго физическаго принужденія [1]). Поэтому здѣсь намъ предстоитъ разсмотрѣть лишь вопросъ о карательной санкціи административныхъ распоряженій.

Непосредственнымъ физическимъ принужденіемъ можно достигнуть выполненія лишь отрицательныхъ обязанностей,—обязанностей не совершать чего-либо, да обязанности предоставить въ распоряженіе администраціи опредѣленныя вещи. Силою можно, дѣйствительно, помѣшать совершенію запрещеннаго дѣянія, можно отобрать потребныя для администраціи вещи. Но принудить человѣка силою къ совершенію какого-либо положительнаго дѣйствія невозможно. Въ отношеніи къ такимъ обязан-

[1]) Томъ I, § 41.

ностямъ приходится прибѣгать къ психическому принужденію, къ угрозѣ наказаніемъ.

Карательная санкція налагаемыхъ на подданныхъ обязанностей установляется во многихъ случаяхъ прямо закономъ. Такія постановленія содержатся въ уложеніи о наказаніяхъ и мировомъ уставѣ, и кромѣ того во многихъ административныхъ уставахъ и уставахъ казеннаго управленія содержатся спеціальныя карательныи постановленія. Мы находимъ ихъ въ уставахъ таможенномъ, горномъ, объ акцизѣ, въ положеніи о пошлинахъ за право промысловъ и торговли, въ уставѣ частной золотопромышленности, въ уставѣ сельскаго хозяйства. Но и за всѣмъ тѣмъ все-таки существуютъ обязанности, нарушеніе которыхъ вовсе не предусмотрѣно ни уголовными законами, ни карательными постановленіями спеціальныхъ уставовъ. Между тѣмъ для дѣйствительнаго выполненія возлагаемыхъ на подданныхъ обязанностей необходимо придать имъ какую-нибудь санкцію. Какимъ же способомъ достигнуть того, чтобы предоставить администраціи возможность понуждать къ дѣйствительному исполненію всѣхъ обязанностей безъ исключенія?

Вопросъ этотъ допускаетъ два возможныхъ рѣшенія. Одни законодательства, какъ, напримѣръ, наше и французское, включаютъ въ самый уголовный законъ общую бланкетную статью, предусматривающую неисполненіе всякаго законнаго требованія административной власти. Такъ, въ нашемъ мировомъ уставѣ ст. 29 и 30 предусматриваютъ общимъ образомъ, первая — „неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учрежденій“; вторая — „ослушаніе полицейскимъ или другимъ стражамъ, а также волостнымъ и сельскимъ начальникамъ“. Санкція ст. 29—денежныя взысканія не свыше 50 р. и ст. 30—не свыше 15 р.

Эти статьи редижированы столь общимъ образомъ, что неисполненіе всякаго законнаго требованія администраціи подходитъ подъ ихъ опредѣленія и, слѣдовательно, образуетъ составъ преступленія. Поэтому можно сказать, что у насъ каждое требованіе административной власти имѣетъ за собой уголовную санкцію и притомъ напередъ опредѣленную закономъ.

Но возможна и иная постановка этого дѣла. Германскій уголовный кодексъ не содержитъ въ себѣ статьи, которая бы, подобно нашимъ 29 и 30 ст. Мирового Устава, облагала наказаніемъ неисполненіе всякаго законнаго требованія администраціи. Зато сама администрація вооружена въ Имперіи, въ Пруссіи,

Саксоніи, Гессенѣ правомъ любое свое распоряженіе сопровождать угрозой наказанія, на случай неповиновенія, при чемъ закономъ опредѣляется только максимальный размѣръ наказанія. Такъ, прусское законодательство (Gesetz über die allg. Landesverwaltung, 1883 г.), предоставляетъ мѣстнымъ властямъ право сопровождать свои распоряженія угрозой денежнаго взысканія, которое въ случаѣ несостоятельности можетъ замѣняться и арестомъ. Максимальный размѣръ такого денежнаго взысканія различенъ для различныхъ властей. Общинный староста (Gemeindevorsteher) назначаетъ такое взысканіе не свыше 5 марокъ, волостной старшина (Amtsvorsteher)—60, ландратъ—150 и губернаторъ (Regierungspräsident) — 300 марокъ. При этомъ надо имѣть въ виду, что въ случаѣ неисполненія распоряженія въ назначенный срокъ можетъ быть назначаемъ второй, третій и т. д. сроки, съ угрозой вторымъ, третьимъ и т. д. штрафомъ безъ ограниченія. Оберъ-президентъ и министръ не имѣютъ общаго полномочія на изданіе такихъ распоряженій, сопровождаемыхъ угрозой наказанія, а въ спеціальныхъ законахъ, предоставляющихъ имъ такое полномочіе, опредѣляется и максимумъ наказанія.

Впрочемъ, эта германская система примѣняется въ видѣ исключенія и въ нашемъ законодательствѣ. Такъ, Положеніемъ о государственной охранѣ предоставляется самой административной власти, издающей обязательныя постановленія, установлять и наказанія за ихъ нарушенія, ограничивая полномочія администраціи въ этомъ отношеніи лишь опредѣленнымъ максимумомъ карательныхъ взысканій. Точно такъ же министру государственныхъ имуществъ предоставлено установлять самому карательную санкцію издаваемыхъ имъ правилъ объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ.

Изъ этихъ двухъ системъ, французской и германской, первая болѣе удовлетворяетъ тому общему началу, чтобы никакое наказаніе не установлялось иначе, какъ закономъ. Но зато она приводитъ неизбѣжно къ пониженію и ослабленію этой санкціи. Установляя одну общую наказуемость за неисполненіе всѣхъ разнообразныхъ обязанностей, не предусмотрѣнныхъ особо уголовнымъ закономъ, приходится по необходимости установлять сравнительно слабую санкцію. Германская система даетъ возможность установить бо̀льшее соотвѣтствіе между значеніемъ нарушенной обязанности и установленнымъ за то наказаніемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ германская система предоставляетъ ближайшее установленіе размѣра наказанія въ предѣлахъ, указанныхъ за-

комъ, не суду, а самой администраціи и притомъ въ то самое время, когда ею предъявляется требованіе объ исполненіи обязанности. Это также содѣйствуетъ усиленію уголовной репрессіи неисполненія требованій администраціи, такъ какъ административный органъ, конечно, всегда склоненъ будетъ придавать бо́льшее значеніе неисполненію своихъ требованій, чѣмъ судъ, разсматривающій дѣло спустя значительное время, когда опасенія, вызвавшія данное требованіе администраціи, могутъ уже оказаться потерявшими значеніе неотложности, настоятельности.

§ 32. Органы администраціи [1]).

Своеобразныя условія дѣятельности подчиненнаго управленія опредѣляютъ собою и особенности устройства органовъ администраціи сравнительно съ органами верховнаго управленія. Условность и ограниченность власти подчиненнаго управленія, а также осуществленіе администраціей функціи дѣйствительнаго исполненія, приводитъ къ тому, что система административныхъ органовъ гораздо сложнѣе системы органовъ верховнаго управленія.

Къ устройству органовъ верховнаго управленія, какъ мы видѣли, вовсе не примѣняется система соподчиненныхъ инстанцій. Въ ней нѣтъ надобности. Всѣ функціи верховнаго управленія суть непосредственныя функціи Верховной власти. Поэтому можетъ быть нѣсколько различныхъ органовъ верховнаго управленія по различію осуществляемыхъ ими функцій, но они никогда не находятся одинъ къ другому въ отношеніи подчиненія, не образуютъ собою іерархіи инстанцій, а всѣ представляютъ равную степень власти. И въ конституціонной монархіи король не подчиненъ парламенту или парламентъ королю. Даже въ республикѣ, гдѣ президентъ можетъ быть законодательнымъ собраніемъ преданъ суду, законодательное собраніе не образуетъ въ отношеніи къ президенту высшей инстанціи. Въ сферѣ предоставленныхъ имъ функцій и законодательное собраніе и президентъ являются самостоятельными, другъ другу неподчиненными. Напротивъ, административныя учрежденія образуютъ изъ себя сложную, іерархически расположенную систему инстанцій.

[1]) Stein. Die vollziehende Gewalt. 1869. Th. I, S. 145. — G. Meyer. Die Behördenorganisation der Verwaltung (Schönbergs Handb. der pol. Oeconomie, 13, III, S. 719). Русскій переводъ Шеймина: Мейеръ, Государственныя административныя учрежденія. 1889.

Такое устройство административныхъ учрежденій является естественнымъ послѣдствіемъ условности и ограниченности власти подчиненнаго управленія. Для того, чтобы въ своей дѣятельности подчиненное управленіе не выходило изъ предѣловъ предоставленныхъ ему полномочій и не нарушало обязательныхъ для него общихъ правилъ, необходимо вручить осуществленіе его функцій совмѣстно нѣсколькимъ другъ друга контролирующимъ инстанціямъ. Для свободной дѣятельности верховнаго управленія это было бы совершенно излишнимъ стѣсненіемъ; для подчиненнаго управленія этимъ достигается наилучшее обезпеченіе законности. Существованіе нѣсколькихъ инстанцій, поставленныхъ одна надъ другой, даетъ возможность организовать надлежащій порядокъ обжалованія распоряженій администраціи и надзоръ высшихъ органовъ надъ низшими. Высшія административныя учрежденія служатъ какъ бы посредниками между верховнымъ управленіемъ и низшими органами администраціи, направляя ихъ дѣятельность согласно предначертаніямъ органовъ верховнаго управленія, приспособляя, пріурочивая эти предначертанія къ пестрому разнообразію конкретныхъ задачъ, надъ которыми приходится работать администраціи.

Къ этому общему основанію существованія іерархической системы административныхъ учрежденій присоединяется еще и то, что на администрацію возлагается функція дѣйствительнаго исполненія отдѣльныхъ задачъ управленія. Поэтому администраціи приходится дѣйствовать не только вообще, но и во всѣхъ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, составляющихъ государственную территорію, пріурочивая общія распоряженія къ мѣстнымъ условіямъ. Такимъ образомъ административныя учрежденія по необходимости подраздѣляются не только на высшія и низшія, но также на центральныя и мѣстныя. Мы видѣли, что и между органами верховнаго управленія существуютъ областные органы. Но тамъ они имѣютъ совершенно иное значеніе. Они не образуютъ тамъ особой инстанціи. Областные органы верховнаго управленія противополагаются не центральнымъ, а общимъ. Областные органы верховнаго управленія только и могутъ существовать подъ тѣмъ условіемъ, что общіе органы верховнаго управленія не распространяютъ своей дѣятельности на области, подчиненныя областнымъ органамъ верховнаго управленія. Напротивъ, въ подчиненномъ управленіи центральныя и мѣстныя учрежденія суть соподчиненныя другъ другу инстанціи. Власть центральныхъ учрежденій распространяется на всю территорію государства, слѣдовательно, и на мѣстности, подчиненныя отдѣль-

нымъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Въ сферѣ подчиненнаго управленія мѣстныя учрежденія не составляютъ особенности, исключенія, а, напротивъ, являются общимъ правиломъ. Вся территорія государства безъ изъятій дѣлится на административные округа, имѣющіе отдѣльныя мѣстныя учрежденія.

Административныя учрежденія представляютъ не только довольно сложную градацію инстанцій, но вмѣстѣ съ тѣмъ и не менѣе дробное расчлененіе сообразно различію предметовъ вѣдѣнія. Верховное управленіе всегда обнаруживаетъ тенденцію къ объединенію, къ концентраціи. Особенные органы верховнаго управленія, будутъ ли это областные или вѣдующіе какой-либо спеціальной отраслью управленія, всегда и вездѣ составляютъ исключеніе. Въ управленіи же подчиненномъ, особенно въ администраціи, развитіе государственной дѣятельности идетъ всегда и неизбѣжно рука объ руку съ возрастающимъ дробленіемъ предметовъ вѣдѣнія между различными учрежденіями. Это различіе прямо обусловлено различными задачами верховнаго и подчиненнаго управленія. Общее руководство требуетъ, конечно, единства: непосредственное осуществленіе отдѣльныхъ задачъ управленія— возможной спеціализаціи, какъ условія бо́льшей успѣшности и цѣлесообразности направленной къ тому дѣятельности.

Различіемъ началъ, опредѣляющихъ распредѣленіе предметовъ вѣдѣнія между отдѣльными административными учрежденіями и соотношеніе центральныхъ и мѣстныхъ органовъ, характеризуются различныя административныя системы. Распредѣленіе предметовъ вѣдѣнія можетъ быть установлено или по системѣ провинціальной, областной, или по системѣ реальной. Соотношеніе центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій можетъ опредѣляться или по системѣ централизаціи, или по системѣ децентрализаціи.

Различіе областной и реальной системы обусловливается тѣмъ, какъ распредѣлены предметы вѣдѣнія между отдѣльными административными учрежденіями. Разнообразіе задачъ администраціи дѣлаетъ необходимымъ нѣкоторое раздѣленіе труда, приводящее къ организаціи нѣсколькихъ административныхъ учрежденій съ распредѣленіемъ между ними массы разнообразныхъ дѣлъ управленія. Если дѣла будутъ распредѣлены такъ, что каждому административному учрежденію будетъ ввѣрено завѣдываніе дѣлами отдѣльной части государственной территоріи, но въ предѣлахъ этой области всѣми дѣлами, получится областная система администраціи. Система реальная, напротивъ, предполагаетъ опредѣленіе предметовъ вѣдѣнія отдѣльныхъ учрежденій по роду

дѣлъ, такъ чтобы каждое учрежденіе вѣдало лишь опредѣленной группой однородныхъ дѣлъ, но ими завѣдывало уже на пространствѣ всей территоріи государства. Такъ обыкновенно различаютъ какъ основныя группы дѣлъ управленія: внѣшнія сношенія, внутреннее управленіе, завѣдываніе вооруженной силой, дѣла финансовыя и юстиціи, и сообразно съ этимъ организуются отдѣльныя министерства.

Въ историческомъ развитіи административной организаціи областная или провинціальная система предшествуетъ реальной. Обособленіе предметовъ вѣдѣнія по роду дѣлъ предполагаетъ уже сравнительно высокое развитіе административной дѣятельности, а распространеніе дѣятельности одного учрежденія, завѣдующаго опредѣленной категоріей дѣлъ, на всю территорію государства, возможно только при значительныхъ успѣхахъ политической централизаціи, при полномъ сплоченіи и объединеніи отдѣльныхъ мѣстностей государства. Но разъ эти условія даны, выгода спеціализаціи дѣятельности отдѣльныхъ административныхъ учрежденій вездѣ приводитъ къ замѣнѣ провинціальной системы реальною. Въ современныхъ государствахъ лишь въ видѣ исключенія сохраняются центральныя административныя учрежденія, предметы вѣдѣнія которыхъ опредѣляются не реальной, а провинціальной системой, а именно для завѣдыванія частями государствъ, представляющими рѣзкія мѣстныя особенности, напримѣръ, колоніями. У насъ со времени учрежденія министерствъ областные, т.-е. центральные органы для завѣдыванія отдѣльными частями государства учреждались собственно только въ сферѣ верховнаго, а не подчиненнаго управленія. Всѣ такіе органы предназначались для содѣйствія Верховной власти въ осуществленіи ея непосредственныхъ функцій. Въ сферѣ подчиненнаго управленія выдѣленіе нѣкоторыхъ областей изъ вѣдѣнія учрежденій, завѣдывающихъ на всемъ остальномъ пространствѣ государственной территоріи отдѣльными отраслями администраціи, существуетъ лишь въ своеобразной формѣ подчиненія ихъ военному министру, такъ что функціи министра внутреннихъ дѣлъ выполняетъ въ отношеніи къ нимъ военный министръ. Въ такое положеніе поставлены области казачьихъ войскъ, Кубанская, Терская и Закаспійская области и Туркестанскій край.

Различіе административной централизаціи опредѣляется не раздробленіемъ предѣловъ вѣдомства между равными другъ другу учрежденіями, а распредѣленіемъ функцій власти между центральными и мѣстными учрежденіями. Поэтому областная система не совпадаетъ съ децентрализаціей и реальная—съ цен-

трализаціей. И при той и при другой системѣ возможно осуществленіе и централизаціи, и децентрализаціи. Если при областной системѣ вся рѣшительная власть будетъ сосредоточена въ рукахъ центральныхъ областныхъ органовъ, а мѣстныя учрежденія будутъ только пассивными исполнителями ихъ распоряженій, получится крайняя централизація. Если при реальной системѣ мѣстныя учрежденія будутъ надѣлены значительной долей власти, установится децентрализація.

Итакъ, различіе административной централизаціи и децентрализаціи опредѣляется тѣмъ, какъ распредѣлены между центральными и мѣстными учрежденіями отдѣльные элементы административной власти. Централизація предполагаетъ сосредоточеніе въ рукахъ центральныхъ учрежденій и права издавать указы, и права дѣлать распоряженія и ограниченіе дѣятельности мѣстныхъ учрежденій одной функціей исполненія. Децентрализація же требуетъ предоставленія мѣстнымъ учрежденіямъ и права распоряженій, и даже права указовъ. Централизація и децентрализація суть понятія относительныя и допускаютъ цѣлый рядъ постепенныхъ градацій.

Относительные достоинства и недостатки централизаціи и децентрализаціи заключаются въ томъ, что централизація болѣе способствуетъ сосредоточенію дѣйствій, напряженію силъ, дастъ возможность достигнуть въ сравнительно короткое время большихъ результатовъ. Но зато, съ другой стороны, она скорѣе исчерпываетъ силы, не обезпечивая своевременнаго ихъ накопленія вновь, такъ какъ, все стягивая къ центру, она тѣмъ самымъ подавляетъ дѣятельность въ мѣстности и тѣмъ препятствуетъ развитію тамъ жизненныхъ общественныхъ силъ. Децентрализація нѣсколько ослабляетъ и замедляетъ дѣятельность администраціи въ данный моментъ, но зато, содѣйствуя болѣе равномѣрному распредѣленію дѣятельныхъ силъ между отдѣльными частями государства, содѣйствуетъ тѣмъ самымъ развитію мѣстной общественной жизни, служащей источникомъ и питомникомъ свѣжихъ силъ для государственной дѣятельности; къ тому же децентрализація даетъ возможность лучше пріурочить осуществленіе общихъ задачъ государственнаго управленія къ мѣстнымъ условіямъ и потребностямъ, такъ какъ учрежденіямъ, дѣйствующимъ въ мѣстности, легче считаться съ особенностями окружающаго ихъ быта. Поэтому въ общемъ децентрализація предпочтительнѣе централизаціи. Только для тѣхъ отраслей управленія, гдѣ на первомъ планѣ стоитъ именно возможность быстраго напряженія силъ и единства дѣйствія, и гдѣ вовсе не

приходится имѣть дѣло съ производительными силами страны, примѣнима строгая централизація. Таковы военное управленіе и завѣдываніе внѣшними сношеніями. Напротивъ, чѣмъ непосредственнѣе соприкасается данная отрасль администраціи съ производительными силами страны, тѣмъ, въ интересахъ обезпеченія этимъ силамъ способности къ жизненному прогрессивному развитію, важнѣе и необходимѣе въ ней децентрализація.

Что касается собственно устройства административныхъ учрежденій, то въ настоящее время они имѣютъ преимущественно единоличную организацію. Это одинаково обусловливается и характеромъ ихъ функцій, требующихъ подвижности и энергіи, и требованіемъ подчиненія ихъ дѣятельности указаніямъ верховнаго управленія, а для дѣйствительности подчиненія—возможно полной личной отвѣтственности. Всѣ эти требованія осуществимы, конечно, только при единоличной организаціи. Если въ старое время административныя учрежденія имѣли тѣмъ не менѣе коллегіальное устройство, это обусловливалось тѣмъ, что тогда они соединяли и собственно административныя функціи, и функціи судебныя. Одни и тѣ же учрежденія были тогда призваны и къ непосредственному осуществленію отдѣльныхъ задачъ управленія, и къ разрѣшенію спорныхъ вопросовъ истолкованія законовъ. Вотъ почему имъ придавалась коллегіальная организація. Съ обособленіемъ судебныхъ функцій въ частности и функціи административной юстиціи въ завѣдываніе особыхъ коллегій, собственно административныя учрежденія, или такъ называемые органы активной администраціи, получаютъ повсемѣстно единоличную организацію. Если къ нимъ и присоединяются коллегіи, то только съ совѣщательной функціей для содѣйствія единоличнымъ органамъ въ выработкѣ постановляемыхъ ими рѣшеній.

По своему составу всѣ рѣшительные органы администраціи представляются исключительно профессіональными, состоятъ изъ назначаемыхъ правительствомъ должностныхъ лицъ. Только при такомъ составѣ можетъ быть достигнуто должное подчиненіе дѣятельности администраціи указаніямъ верховнаго управленія. Включеніе въ составъ рѣшающихъ органовъ администраціи представительнаго элемента неизбѣжно привело бы къ приданію органамъ администраціи извѣстной самостоятельности въ отношеніи къ верховному управленію и въ отношеніи другъ къ другу. А это нарушило бы единство и подчиненность управленія.

Если для ближайшаго сообщенія дѣятельности администраціи съ разнообразными и измѣнчивыми потребностями общества требуется призвать въ составъ администраціи представителей обще-

ственныхъ интересовъ, это дѣлается такъ, что при рѣшительныхъ органахъ администраціи образуется совѣщательное учрежденіе съ представительнымъ составомъ. Выслушивая мнѣнія этихъ совѣтовъ, администрація получаетъ возможность непосредственно ознакомиться съ запросами текущей общественной жизни и вмѣстѣ съ тѣмъ сохраняетъ полное единство административной дѣятельности, такъ какъ рѣшеніе возникающихъ вопросовъ сохраняется всецѣло назначенными правительствомъ лицами.

Это не значитъ, конечно, чтобы между задачами управленія не было такихъ, которыя, напротивъ, требуютъ разрѣшенія и осуществленія ихъ именно при содѣйствіи самостоятельныхъ представителей общества. Многія задачи только при этомъ условіи и допускаютъ цѣлесообразное и плодотворное ихъ осуществленіе. Но задачи эти уже выходятъ изъ сферы компетенціи подчиненной и отвѣтственной администраціи и относятся къ кругу дѣятельности органовъ самоуправленія.

ГЛАВА II.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 32. Министерство [1]).

Во всѣхъ современныхъ государствахъ органами центральной администраціи являются министерства. Этимъ именемъ обозначается особый типъ центральныхъ административныхъ учрежденій, такъ что и разговорный языкъ, и наука подводятъ подъ понятіе министерствъ всѣ центральныя учрежденія, характеризующіяся опредѣленными типическими особенностями, хотя бы они и не назывались оффиціально министерствами. Такъ, въ Англіи нѣтъ ни одной должности, съ которой бы соединялось званіе министра. Однако, никто не усомнится признать въ Англіи существованіе министровъ въ лицѣ перваго рода королевствъ, канцлера казначействъ, лорда канцлера, статсъ-секретарей, лорда хранителя печати и т. п. Наше законодательство прямо говоритъ о должностяхъ, которымъ не присвоено названіе министра, но предоставлены всѣ права министровъ.

Въ чемъ же заключаются отличительныя особенности мини-

---

[1]) L. v. Stein, Die vollziehende Gewalt. 1869. Th. I, S. 241.

стерствъ? Лоренцъ Штейнъ связываетъ понятіе министерства съ понятіемъ отвѣтственности передъ парламентомъ. Министерство, по его мнѣнію, возникаетъ въ силу того, что отвѣтственное до тѣхъ поръ только передъ личной волей монарха управленіе дѣлается отвѣтственнымъ предъ народнымъ представительствомъ [1]). Однако, министерства возникли первоначально во Франціи еще въ XVI вѣкѣ, до введенія въ ней конституціоннаго строя. Они существовали тамъ и въ эпоху второй имперіи, когда министры не признавались отвѣтственными предъ народнымъ представительствомъ. Точно такъ же они были введены въ Пруссіи въ 1808 г. еще при абсолютномъ режимѣ, да и теперь, хотя конституція провозглашаетъ отвѣтственность министровъ передъ ландтагомъ, но отвѣтственность эта на дѣлѣ неосуществима, такъ какъ до сихъ поръ не издано закона, опредѣляющаго ея условія, порядокъ и послѣдствія. Наконецъ, вотъ уже болѣе девяноста лѣтъ министерства дѣйствуютъ и у насъ. Правда, положеніе министерства въ конституціонныхъ государствахъ и въ неограниченной монархіи существенно различно [2]). Но при всемъ томъ въ общемъ замѣчается между ними и значительное сходство, заставляющее признать ихъ не вполнѣ разнородными установленіями, а разновидностями одной и той же системы организаціи центральнаго управленія.

Градовскій полагалъ, что система министерская характеризуется тремя типическими чертами: 1) разграниченіемъ предметовъ вѣдомства по реальной системѣ, 2) централизаціей и 3) выдѣленіемъ, какъ спеціальной функціи министерствъ, „момента сообщенія администраціи общаго направленія и надзора за дѣйствіями“ [3]). Но съ этимъ едва ли можно вполнѣ согласиться. Во-первыхъ, во многихъ государствахъ имѣются министерства, кругъ вѣдѣнія которыхъ опредѣляется не по реальной системѣ, а по областной. Таковы министерства колоній. И во Франціи министры вѣдали первоначально не отдѣльными отраслями управленія, а отдѣльными частями государственной территоріи. Въ

---

[1]) Handbuch der Verwaltungslehre. 1888. I, S. 49. In der That nämlich beruht der Unterschied des Ministerialsystems von dem Collegialsystem nur auf einem einzigen Punkte, der sofort klar wird, wenn wir Verfassung und Verwaltung einander gegenüberstellen. Dieser Punkt besteht darin, dass durch die neue Gestalt der ersteren die ganze, bisher nur dem persönlichen Willen des Staatsoberhaupts verantwortliche Verwaltung jetzt zu einer, der Gessammtvertretung des Staates verantwortlichen wird.

[2]) См. выше.

[3]) Начала, II, 1887, стр. 381, 382.

Германской имперіи всего два имперскихъ министра: имперскій канцлеръ, соединяющій въ своихъ рукахъ завѣдываніе всѣми отраслями имперскаго управленія, и намѣстникъ Эльзасъ-Лотарингіи. Административная централизація также не составляетъ непремѣнной принадлежности министерствъ. Въ Англіи при широкой децентрализаціи существуютъ, однако, министерства, и знаменательно, что коллегіальное управленіе сохранялось тамъ дольше всего въ такихъ вѣдомствахъ, которыя, какъ, напр., морское, допускаютъ самую безусловную централизацію.

Алексѣевъ сводитъ особенность министерствъ только къ ихъ бюрократической организаціи [1]). Дѣйствительно, министерства всегда и вездѣ имѣютъ бюрократическую организацію. Но то или другое устройство учрежденія слагается не случайно, а въ силу опредѣленныхъ условій его дѣятельности. Поэтому, чтобы выяснить характерныя особенности министерствъ, нельзя остановиться исключительно на ихъ внѣшней организаціи. Къ тому же, если опредѣлить министерства какъ бюрократическія центральныя административныя учрежденія, то въ такомъ опредѣленіи вовсе не будетъ указано на отношенія министерствъ къ верховному управленію. Между тѣмъ особенное положеніе и условія дѣятельности министровъ опредѣляются именно его отношеніемъ къ монарху и парламенту. Исключительными отношеніями къ монарху опредѣляется и особенность положенія министерствъ въ неограниченной монархіи.

Поэтому, очевидно, надо обратиться къ выясненію особенности функціи, исполняемой министрами. Градовскій, какъ мы видѣли, считаетъ спеціальной функціей министровъ общее направленіе и надзоръ. Однако, надзоръ несомнѣнно осуществляется не одними министрами, и эта функція гораздо болѣе свойственна коллегіальнымъ учрежденіямъ: она требуетъ объективности, спокойствія, безпристрастія, независимости положенія. И у насъ власть надзора за администраціей сосредоточивается собственно въ рукахъ Сената. Общее руководство есть дѣло верховнаго управленія, и министры осуществляютъ ее насколько они причастны верховному управленію. Но этимъ не можетъ опредѣляться спеціальная ихъ функція, такъ какъ они не только органы верховнаго управленія, но также и органы подчиненнаго управленія.

Типическая особенность положенія министровъ въ ряду другихъ государственныхъ учрежденій заключается въ томъ, что

[1]) Русск. госуд. право, 1892, стр. 343.

они служатъ посредниками, соединяющимъ звеномъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Съ коллегіальными органами подчиненнаго управленія можно сноситься только оффиціально, давать имъ указанія возможно только формальными постановленіями и предписаніями. Между тѣмъ съ расширеніемъ задачъ государственной дѣятельности, съ принятіемъ на себя государствомъ попеченія о непосредственномъ осуществленіи цѣлаго ряда общественныхъ интересовъ все сильнѣе сказывается потребность въ возможности непосредственнаго, неформальнаго воздѣйствія и руководительства верховнымъ управленіемъ управленія подчиненнаго. Дѣятельность управленія, имѣющая своей цѣлью достиженіе опредѣленныхъ практическихъ результатовъ, зависитъ отъ условій минуты, измѣнчивыхъ, неуловимыхъ, неподдающихся объективному опредѣленію. Невозможно формальными постановленіями органовъ верховнаго управленія указать подчиненному управленію, какъ должно сообразоваться съ этими условіями. Но вмѣстѣ нельзя и предоставить это субъективному усмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ подчиненнаго управленія, потому что тогда, при возможности крайняго разнообразія такого усмотрѣнія, совершенно нарушилось бы всякое единство административной дѣятельности, нарушилась бы цѣльность администраціи. Дѣятельность его, вмѣсто осуществленія общихъ цѣлей государства, опредѣляемыхъ верховнымъ управленіемъ, свелась бы къ осуществленію противорѣчивыхъ цѣлей отдѣльныхъ органовъ власти. Единство административной дѣятельности и осуществленіе ею задачъ государственнаго управленія сообразно тому, какъ ихъ понимаетъ верховное управленіе, будетъ вполнѣ обезпечено лишь тогда, когда между подчиненнымъ и верховнымъ управленіемъ будетъ установлено въ лицѣ министровъ непосредственное, личное посредничество.

Министерство есть высшій органъ администраціи, служащій вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствующимъ органомъ и верховному управленію. Министры поэтому не только высшіе начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, но и довѣренные совѣтники монарха, находящіеся съ нимъ въ непосредственныхъ личныхъ отношеніяхъ, не стѣсняемыхъ никакими внѣшними формами. По всѣмъ вопросамъ текущей государственной жизни, представляющимъ какое-либо политическое значеніе, они получаютъ отъ монарха руководящія указанія такого рода, что они часто вовсе и не могутъ быть облечены въ форму прямыхъ предписаній, большею частью не имѣющихъ вовсе характера формальныхъ предписаній, и, какъ начальники отдѣльныхъ отраслей адми-

страціи, направляютъ сообразно съ ними дѣятельность административныхъ учрежденій. Въ государствахъ парламентарныхъ министры стоятъ въ такомъ же непосредственномъ отношеніи къ парламентскому большинству. Какъ вожаки партіи, они приводятъ дѣятельность подчиненныхъ имъ учрежденій въ согласіе не только съ формальными постановленіями палатъ, но и съ такими стремленіями и интересами парламентскаго большинства, которые не выразились, да и не могутъ выразиться ни въ какихъ формальныхъ постановленіяхъ.

Что министры не суть только единоличные начальники административныхъ вѣдомствъ, что характерная ихъ особенность есть причастность къ верховному управленію, доказывается уже фактомъ существованія во многихъ государствахъ такъ наз. министровъ безъ портфелей, не имѣющихъ въ своемъ завѣдываніи никакой отдѣльной администраціи. Онъ ни за кѣмъ не надзираетъ, въ его рукахъ не централизуется управленіе никакими дѣлами, и онъ все-таки министръ, потому что содѣйствуетъ своимъ коллегамъ въ ихъ отношеніяхъ къ верховному управленію, осуществленію ихъ функціи быть совѣтниками монарха и руководителями парламентскаго большинства.

Коллегіальная организація высшихъ органовъ администраціи могла удерживаться, лишь пока дѣятельность администраціи имѣла по преимуществу формальный, отрицательный, полицейскій характеръ, пока роль ея сводилась, главнымъ образомъ, къ регламентаціи дѣятельности частныхъ лицъ. Но когда государство взяло на себя положительное осуществленіе культурныхъ задачъ общественной жизни явилась настоятельная необходимость поставить администрацію въ болѣе живую и непосредственную связь съ верховнымъ управленіемъ, и для этого пришлось замѣнить коллегіи единоличными органами.

Впрочемъ, и при существованіи коллегій чувствовалась все-таки потребность въ установленіи болѣе непосредственной связи между подчиненными управленіями и верховною властью, и потому нерѣдко какое-нибудь особенно вліятельное при монархѣ должностное лицо выдвигалось въ такой роли посредника между монархомъ и органами администраціи. Такое положеніе занималъ, напр., у насъ въ прошломъ столѣтіи генералъ-прокуроръ. Но, будучи единственнымъ посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіями, такое лицо не могло стоять близко къ отдѣльнымъ задачамъ управленія, не могло быть близко знакомо съ условіями административной дѣятельности. Поэтому оно естественно являлось преимущественно представителемъ личной воли

монарха, а не потребностей, запросовъ самого управленія. Организація министерствъ даетъ, напротивъ, каждой крупной задачѣ управленія особаго представителя, ее вѣдающаго и вмѣстѣ представляющаго ея интересы въ сферѣ верховнаго управленія. Министерства приводятъ поэтому къ установленію должнаго равновѣсія между личной волей монарха или партійными интересами парламентскаго большинства и жизненными требованіями административной практики. Въ глазахъ довѣреннаго совѣтника монарха, служащаго посредникомъ между ними и всѣми отраслями управленія, требованія цѣлесообразнаго осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія неизбѣжно совершенно отступаютъ на второй планъ. Другое дѣло—министръ, спеціально призванный вѣдать данную задачу управленія, подъ своею личною отвѣтственностью. Для министра интересы его вѣдомства всегда будутъ имѣть огромное значеніе.

Замѣна коллегій министерствами подготовлялась у насъ мало-по-малу уже съ царствованія Екатерины II. Съ уничтоженіемъ большинства коллегій, генералъ-прокуроръ получалъ на дѣлѣ значеніе перваго министра, соединивъ въ своихъ рукахъ какъ бы три важнѣйшихъ министерскихъ портфеля: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Затѣмъ, хотя Павелъ I и возстановилъ коллегіи, но имъ же были поставлены надъ коллегіями главные директоры, пользовавшіеся правомъ личнаго доклада у Государя по дѣламъ коллегій. Учрежденіемъ этой должности значеніе коллегій было существенно умалено, и взамѣнъ коллегіальнаго начала выдвигалось, такимъ образомъ, начало единоличное. Затѣмъ при Павлѣ же появляются у насъ и первые министры: въ 1797 году министръ удѣловъ (князь Куракинъ), а въ 1800 году и министръ коммерціи (князь Гагаринъ). Кромѣ того, въ любопытной запискѣ Павла I „Объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія“ содержится цѣлый планъ учрежденія министерствъ. „Государство, говорится въ ней, имѣетъ семь главныхъ департаментовъ, кромѣ Сената, яко главнаго трибунала, которые составляютъ правленіе: 1) юстиціи, 2) финанціи, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерціи и 7) казна. Каждый изъ оныхъ имѣетъ своего министра. Министръ юстиціи имѣетъ подъ собою юстицъ- и вотчинную коллегію. Финансъ-министръ имѣетъ камеръ-, бергъ-экономію для государственныхъ вообще владѣній и соляную коллегію. Коммерцъ-министръ имѣетъ коммерцъ-, мануфактуръ-коллегію и таможню. Прочіе остаются каждый при своемъ департаментѣ. Министры имѣютъ по своимъ частямъ начальство департаментовъ каждаго рода дѣлъ, о ко-

торомъ имѣли бы сношеніе безпосредственное съ Государемъ. Каждый министръ имѣетъ день и часъ для переговора его съ Государемъ“ [1]).

Да и независимо отъ этого на практикѣ само собой установлялся такой порядокъ, что значеніе коллегій все болѣе и болѣе заслонялось отдѣльными личными докладчиками Государя.

Требованіе закона, чтобы всѣ дѣла изъ коллегій стекались въ Сенатъ, вовсе не соблюдалось на дѣлѣ. „Въ практическомъ производствѣ дѣлъ,—по свидѣтельству графа В. И. Кочубея,—каждая часть имѣла способы болѣе или менѣе удобные, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить дѣла свои непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Такъ, дѣла высшихъ коллегій шли черезъ своихъ вице-президентовъ; коммерческія—черезъ министра коммерціи; казначейскія—черезъ государственнаго казначея; удѣльныя—черезъ министра удѣловъ; почтовыя—черезъ главнаго директора прямо къ Государю, не останавливаясь въ Сенатѣ, который въ отношеніи къ симъ дѣламъ былъ сборнымъ только мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ. Прочія части, кои или не имѣли своего главнаго директора, или коихъ директоръ не имѣлъ доступа къ Государю, входили по бо́льшей части прямо къ генералъ-прокурору, и отъ него подносимы были непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Разсмотрѣніе дѣлъ въ Сенатѣ было только простой обрядъ, рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія начальника съ генералъ-прокуроромъ“ [2]).

Но собственно учрежденіе министерствъ относится уже къ царствованію Александра I. Вопросъ объ этомъ былъ возбужденъ въ извѣстномъ „неоффиціальномъ комитетѣ“ изъ приближенныхъ Александру лицъ. Обсужденіе началось 10 февраля 1802 года съ доклада князя Чарторыйскаго. Онъ началъ съ указанія, что тогдашнее положеніе управленія „представляло картину величайшаго неустройства“; съ одной стороны видѣлъ онъ столкновеніе между Сенатомъ и генералъ-прокуроромъ, съ другой—между совѣтомъ и Сенатомъ, который, обладая административной властью, нерѣдко занимался такими же дѣлами, какія вносятся на обсужденіе совѣта. Министры ни въ какомъ отношеніи не подвергаются отвѣтственности. Наблюденіе прокуроровъ за должностными лицами недостаточно. Изъ всего этого заключивъ, что над-

[1]) Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 1—2.
[2]) Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 202.

лежало преобразовать все управленіе, докладчикъ предлагалъ административную власть раздѣлить между нѣсколькими министрами, въ рукахъ коихъ находились бы всѣ нити управленія: народное образованіе, дѣла внутреннія, финансы, юстиція, военная часть, морская часть, и проч. Любопытно, что при этомъ „полицейскую часть“ Чарторыйскій относилъ не къ административной власти, а къ судебной, на ряду съ гражданской и уголовной частями. Надзоръ за дѣятельностью министровъ предполагалось предоставить Сенату, куда министры ежегодно должны представлять отчеты. Должны ли съ учрежденіемъ министерства сохраниться все-таки коллегіи, Чарторыйскій прямого указанія не далъ, но, повидимому, предполагалъ ихъ уничтоженіе, такъ какъ проектировалъ „подъ вѣдѣніемъ министровъ учредить совѣтъ изъ старшихъ чиновниковъ министерствъ“, предположеніе, осуществившееся только при второмъ учрежденіи министерствъ 1811 года.

Вопросъ объ уничтоженіи коллегій былъ опредѣленно поставленъ въ засѣданіи 24 марта графомъ Кочубеемъ, предполагавшимъ замѣнить ихъ канцеляріями министровъ. Къ Кочубею присоединились Новосильцевъ и графъ Строгановъ, а Государь и Чарторыйскій находили, что нельзя уничтожить разомъ всѣ эти старинныя формы, и что достаточно подчинить ихъ министрамъ, и впослѣдствіи уже, когда онѣ на опытѣ окажутся безполезными, замѣнить ихъ другими учрежденіями. Строгановъ, разсказывая объ этомъ, заключаетъ такъ: „по сему поводу возникъ споръ, но не было рѣшено ничего“. Мы увидимъ, что на дѣлѣ коллегіи были пока сохранены.

Новосильцевъ предполагалъ постановить, что Сенатъ, сличивъ годичный отчетъ министра съ донесеніями, полученными въ теченіе года, а равно и Высочайше утвержденными доходами и указами, подносилъ къ Государю свое о всемъ заключеніе въ формѣ доклада. Государь замѣтилъ на это: „такихъ правъ никогда не было предоставлено Сенату, и что это противорѣчитъ назначенію Сената, какъ высшаго судилища“. Однако, въ манифестѣ 8 сент. 1802 г. объ учрежденіи министерствъ это право было предоставлено Сенату.

Вопросъ о томъ, какимъ именно быть министерствамъ, и какъ распредѣлить между ними дѣла управленія, вызывалъ въ комитетѣ разногласія. Первый планъ раздѣленія министерствъ былъ предложенъ Новосильцевымъ 11 апрѣля. Въ немъ предполагалось учредить восемь министровъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственнаго казначейства, иностранныхъ

дѣлъ, военнаго, морского и народнаго просвѣщенія. При этомъ Новосильцевъ прямо оговаривался, что „въ числѣ ихъ не рѣшился помѣстить отдѣла коммерціи (какъ, повидимому, угодно было Его Величеству), потому что эта отрасль управленія не могла составить особенной части; впрочемъ, если Государь оставался при своемъ мнѣніи, можно было отдѣлить въ вѣдѣніе министра коммерціи таможни и коммерческую коллегію, и такимъ образомъ прибавить девятую часть министерства.

Государь, дѣйствительно, настаивалъ на образованіи особаго министерства коммерціи, слѣдуя въ этомъ совѣтамъ Лагарпа. Въ томъ же смыслѣ высказался и графъ А. Р. Воронцовъ, указывавшій въ своей запискѣ, что министръ финансовъ долженъ имѣть постоянно въ виду умноженіе государственныхъ доходовъ, что иногда противорѣчитъ выгодамъ коммерціи. Послѣ нѣкоторыхъ возраженій предположенія эти были приняты комитетомъ.

Другое измѣненіе въ распредѣленіи министерствъ, предложенное Лагарпомъ и Воронцовымъ, заключавшееся въ соединеніи государственнаго .казначейства съ министерствомъ финансовъ, также было принято комитетомъ.

Относительно министерства народнаго просвѣщенія Воронцовъ предложилъ выдѣлить изъ его вѣдѣнія учебныя заведенія императрицы Маріи и военно-учебныя заведенія. Государь сначала выразилъ сомнѣнія въ умѣстности выдѣленія военно-учебныхъ заведеній, но послѣ доводовъ Чарторыйскаго согласился съ нимъ. Былъ также поставленъ вопросъ, какъ назвать это министерство: министерствомъ общественнаго образованія или воспитанія. За послѣднее именованіе стояли Кочубей и Строгановъ. Послѣ долгихъ преній согласились назвать министерствомъ народнаго просвѣщенія.

Вопросъ объ учрежденіи министерствъ не былъ внесенъ на обсужденіе совѣта, и непосредственно на основаніи сужденій неоффиціальнаго комитета былъ составленъ манифестъ 8 сентября 1802 года, объ учрежденіи министерствъ (20.406). Мотивомъ совершаемаго преобразованія управленія выставляется желаніе „раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собой, и для успѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ министровъ“. Тутъ не указывается на желаніе усилить отвѣтственность органовъ администраціи, но въ дѣйствительности оно, главнымъ образомъ, руководило Александромъ I. Въ письмѣ своемъ къ Лагарпу отъ 25 октября 1802 года онъ прямо на это указываетъ: „дѣла

пріобрѣли болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что-нибудь не такъ, какъ слѣдуетъ".

Всѣхъ министровъ было учреждено восемь: военныхъ сухопутныхъ силъ, морскихъ силъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи (онъ же и генералъ-прокуроръ), внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія (п. I). При всѣхъ министрахъ полагались канцеляріи (ст. XVIII), и, кромѣ военнаго, морского и министра коммерціи, всѣ остальные имѣли товарищей (п. VIII). Но затѣмъ никакихъ новыхъ учрежденій при министрахъ образовано не было. Они должны были управлять при посредствѣ прежнихъ же коллегій.

Управленіе государственныхъ дѣлъ раздѣляется на восемь отдѣленій, изъ коихъ каждое, заключая въ себѣ всѣ части, по существу своему къ нему принадлежащія, составляетъ особое министерство и находится подъ управленіемъ министра. Три первыя государственныя коллегіи, военная, адмиралтействъ и иностранныхъ дѣлъ, состоятъ каждая въ вѣдомствѣ своего министра. Должность министра юстиціи предполагалось „особенно опредѣлить при изданіи сочиняемаго уложенія законовъ", а до того времени оставаться ей на основаніи инструкціи генералъ-прокурора. Должность министра внутреннихъ дѣлъ заключается въ попеченіи о благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей имперіи, а также строительной части. Въ управленіи его сосредоточиваются всѣ части государственной промышленности, кромѣ горной, и вѣдѣнію его подчиняются мануфактуръ-коллегія, медицинская коллегія, главная соляная контора, главное почтовое управленіе, экспедиція государственнаго хозяйства, опекунство иностранныхъ и сельскаго домоводства, а въ губерніяхъ—губернскія правленія и приказъ общественнаго призрѣнія; а по дѣламъ о публичныхъ зданіяхъ и ревизскихъ сказкахъ и казенныя палаты. Кромѣ того, спеціально было оговорено, чтобы губернскіе предводители, когда уполномочены будутъ дворянствомъ представлять о нуждахъ и пользахъ общественныхъ, могутъ обращаться не только къ губернаторамъ, какъ сказано въ ст. 47 дворянской грамоты, но и непосредственно къ министру.

Должность министра финансовъ имѣетъ два главные предмета: управленіе казенными и государственными частями, кои доставляютъ правительству нужные на содержаніе его доходы, и генеральное всѣхъ доходовъ разсигнованіе, по разнымъ частямъ государственныхъ расходовъ. Его вѣдѣнію ввѣрены были: бергъ-коллегія, монетный департаментъ, экспедиція мануфактуръ-коллегіи о заготовленіи гербовой бумаги, камеральный столъ экспе-

диціи государственнаго хозяйства, лѣсной департаментъ, банки, и въ губерніяхъ—казенныя палаты.

Министру коммерціи подчинена коммерцъ-коллегія. Министру народнаго просвѣщенія—главное училищное правленіе, академіи, университеты, всѣ другія училища, типографіи и цензура.

Государственное казначейство не составило особаго министерства, однако, сохранило самостоятельное существованіе, не будучи включено въ составъ министерства финансовъ. Во главѣ казначейства остался государственный казначей, должность котораго попрежнему опредѣлялась указомъ 24 октября 1780 г. (15.075), установлявшимъ только временныя правила, „покуда о должности государственнаго казначея послѣдуетъ установленіе". И указомъ 8 сентября 1802 г. опредѣлялось только, что на будущее время государственный казначей долженъ производить расходы только по объявляемымъ ему министромъ финансовъ Высочайшимъ повелѣніямъ, и что казенная палата подчиняется ему только по части казенныхъ сборовъ. Первое время государственный казначей не участвовалъ въ комитетѣ министровъ, но уже къ концу 1802 года это измѣнилось [1]). Отношенія коллегій къ министру опредѣлялись слѣдующими правилами. Каждое мѣсто обязано было посылать ему еженедѣльныя меморіи о всѣхъ текущихъ дѣлахъ, о дѣлахъ же затруднительныхъ или скораго рѣшенія требующихъ—особенныя представленія. На представленія министры давали рѣшительные отвѣты, т.-е. прямо рѣшали дѣло. На меморіи они могли, если находили нужнымъ, дѣлать свои замѣчанія. Если коллегія была не согласна съ замѣчаніями министра, то могла представить ему о томъ свои разсужденія. Но если министръ и затѣмъ предписывалъ исполнить согласно его замѣчаніямъ, тогда коллегія должна была подчиниться рѣшенію министра, но только въ журналахъ особо прописывалось мнѣніе членовъ коллегіи (п. IX). Дѣятельность самихъ министровъ была подчинена контролю сената, которому было предоставлено разсмотрѣніе ежегодныхъ отчетовъ министровъ и представленіе по нимъ своего мнѣнія Государю (ст. XII, XIII). Кромѣ того и до окончанія года сенатъ, если узналъ о какихъ-либо злоупотребленіяхъ, могъ требовать отъ министровъ объясненій, и, въ случаѣ ихъ неудовлетворительности, докладывать о томъ Государю (ст. XIV).

Составъ министерства былъ довольно пестрый, военный министръ—Вязмитиновъ, морской—Мордвиновъ, иностранныхъ дѣлъ — графъ Воронцовъ, юстиціи — Державинъ, внутреннихъ

[1]) Державинъ. Записки, 779.

дѣлъ—графъ Кочубей, финансовъ—графъ Васильевъ, коммерціи—графъ Румянцевъ и народнаго просвѣщенія—графъ Завадовскій. Въ числѣ ихъ были лица вовсе не участвовавшія въ выработкѣ предположеній относительно образованія министерствъ и относившіяся къ реформѣ, осуществлять которую были призваны, прямо враждебно. Такое положеніе занялъ въ особенности Державинъ. Уже въ первомъ собраніи министровъ онъ указывалъ, что „безъ основательныхъ инструкцій или наставленій для каждаго министра по его должности не будетъ въ государственныхъ дѣлахъ никакой пользы, ни успѣха, а, напротивъ, будутъ впадать въ обязанности одинъ другого, пересорятся, и все падетъ въ безпорядокъ". Но противъ него возстали всѣ другіе, и въ особенности графъ Воронцовъ. На замѣчаніе самого Государя, что въ инструкціяхъ нѣтъ нужды, такъ какъ манифестомъ 8 сентября никакой отмѣны не сдѣлано въ производствѣ дѣлъ, Державинъ доказывалъ, что „всѣ коллегіи только именемъ однимъ существуютъ, а не дѣломъ, ибо безъ всякаго разсужденія должны исполнять министерскія предложенія или повелѣнія, даже такъ, что ежели бы что̀ явно отъ министра предложено противъ законовъ и пользъ государственныхъ, то коллегіи и никто изъ членовъ никуда не могутъ протестовать" [1]). Но отрицательное отношеніе Державина къ вновь учрежденному министерству привело лишь къ тому, что въ началѣ октября 1803 года онъ самъ былъ удаленъ отъ должности министра.

Другіе представители охранительнаго направленія относились, напротивъ, сочувственно къ первому образованію министерствъ. Такъ, Трощинскій полагалъ главное достоинство Учрежденія 1802 года въ томъ, что „власти министровъ положены были предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ быть только посредниками между коллегіями и Государемъ, посредствомъ чего министры, получая, дѣйствительно, всѣ способы къ ускоренію теченія дѣлъ, не иначе могли препятствовать сему теченію, какъ подъ точною ихъ отвѣтственностью [2]). Поэтому Трощинскій въ своей запискѣ, написанной уже послѣ замѣны Учрежденія 1803 г. дѣйствующимъ Учрежденіемъ 1811 г., высказывается за возстановленіе первоначальной организаціи министерствъ. И въ царствованіе Николая I находились сторонники этой мысли. Такъ въ 1827 году адмиралъ Мордвиновъ [3]) пред-

[1]) Сочиненія Державина, VI, стр. 740—742.
[2]) Сборникъ И. Р. И. О., т. III, стр. 35.
[3]) Чтеніе въ Общ. Ист. и Древн. 1864. III. Смѣсь, стр. 157.

лагалъ возвратиться къ Учрежденію 1802 г. — сохранить министровъ, но возстановить коллегіи.

Даже столь близкій къ Сперанскому человѣкъ, какъ Балугьянскій, отдавалъ преимущество коллегіальному порядку. Въ большинствѣ министерствъ онъ предлагалъ уничтожить департаменты и учредить министерскія коллегіи подъ предсѣдательствомъ министра или его товарища, при чемъ „всѣ дѣла рѣшать по большинству голосовъ и на основаніи генеральнаго регламента, а не по произволу министра, какъ сіе установлено въ учрежденіи министерствъ". Департаментъ предполагалъ онъ сохранить только въ министерствахъ двора, финансовъ, военномъ и морскомъ, но и въ департаментѣ образовать присутствія подъ предсѣдательствомъ директора. „Сему присутствію дать полную власть разрѣшать и исполнять по закону и подъ своею отвѣтственностью всѣ дѣла, вѣдѣнію департамента ввѣренныя, не испрашивая на то никакого утвержденія или разрѣшенія министра" [1]).

§ 33. Дѣйствующее учрежденіе 1811 года.

Однако, на дѣлѣ Учрежденіе 1802 г. сохранилось въ своемъ первоначальномъ видѣ очень не долго. Въ іюлѣ 1803 года состоялся именной указъ объ упраздненіи коллегіальныхъ учрежденій, состоявшихъ въ вѣдѣніи министра внутреннихъ дѣлъ (№ 20.852).

Изданіе этого указа было вызвано докладомъ въ комитетѣ министровъ графа Кочубея, еще въ неоффиціальномъ комитетѣ требовавшаго вмѣстѣ съ Новосильцевымъ и гр. Строгановымъ упраздненія коллегій, какъ могущихъ затруднить ходъ дѣлъ въ министерствахъ. Сдѣлавшись министромъ, графъ Кочубей остался при прежнемъ своемъ мнѣніи. Повидимому, тутъ сказалось тоже вліяніе Сперанскаго, состоявшаго тогда при Кочубеѣ. Державинъ прямо называетъ докладъ гр. Кочубея „сочиненнымъ господиномъ Сперанскимъ образованіемъ внутренняго министерства". Державинъ находилъ несвоевременнымъ закрытіе коллегій, пока не выработана еще подробная инструкція министрамъ, и такъ рѣзко отозвался о докладѣ Кочубея, что даже вызвалъ этимъ замѣчаніе Государя [2]). Предложеніе графа Кочубея было принято

[1]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 34, 35.

[2]) Сочиненія Державина, академич. изд., т. VI, стр. 759—761.

комитетомъ. Въ его докладѣ подробно объяснялись неудобства установленнаго манифестомъ 1802 года порядка. Указаны прежде всего недостатки, свойственные вообще коллегіальному порядку: медленность, недостатокъ раздѣленія работы, избытокъ формъ совершенно излишнихъ, образъ письмоводства, весьма затруднительный, и недостатокъ отвѣтственности. Затѣмъ указаны въ частности и неудобства, вытекавшія изъ соотношенія министровъ къ коллегіямъ. „Министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только внѣшнимъ образомъ, т.-е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненія—сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго не заключающей переписки. Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобы сказать ей свою резолюцію или объявить указъ. Сіе вводитъ министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средство обозрѣвать ихъ въ совокупности“. Эти доводы имѣли, конечно, совершенно общее значеніе, одинаково относясь ко всѣмъ коллегіямъ. Поэтому, разъ будучи признаны убѣдительными, они должны были привести къ уничтоженію всѣхъ вообще коллегій. И дѣйствительно, упраздненіе коллегій и замѣна ихъ бюрократическими учрежденіями совершились постепенно во всѣхъ министерствахъ (П. С. З., №№ 22.208; 23.838; 24.938). Но нѣкоторыя коллегіи сохранялись еще до двадцатыхъ годовъ, напримѣръ, временный департаментъ ревизіонъ-коллегіи (П. С. З., № 29.717).

Эти измѣненія въ организаціи министерствъ служили лишь подготовкой къ полному преобразованію министерствъ въ 1811 г.

Порядокъ управленія, установленный первымъ Учрежденіемъ министерствъ 1802 года, былъ вообще далеко неудовлетворителенъ по признанію даже самихъ сторонниковъ министерскаго управленія. Графъ В. П. Кочубей въ любопытной Запискѣ, представленной имъ въ мартѣ 1806 года Государю [1]), признаетъ главнымъ недостаткомъ тогдашняго управленія „составъ министерства изъ людей не только не сходныхъ между собою въ правилахъ, но и не входящихъ даже въ тѣ главные виды, кои при учрежденіи министерства были предполагаемы“. Вмѣстѣ съ тѣмъ распространилось мнѣніе, что „разныя внушенія колебали мысли Государя“ и что онъ уже болѣе не сочувствуетъ учрежденію

[1]) Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 199—211.

министерствъ, какъ „потрясающему древнія установленія Имперіи". „Что изъ всего сего, спрашиваетъ Кочубей произойти могло, ежели не совершенное смѣшеніе? И правду сказать должно, оно дошло до самой высшей степени, такъ какъ по мѣрѣ замѣшательства, а можетъ и по какимъ-либо другимъ причинамъ, потеряно всякое уваженіе и довѣренность къ высшему правительству, и неудовольствіе распространяется болѣе или менѣе повсемѣстно". Кочубей усматривалъ во всѣхъ нареканіяхъ на министерское управленіе только „намѣреніе, подъ предлогомъ коренныхъ и древнихъ установленій, прикрывать злоупотребленія и виды самовластія" и считалъ необходимымъ назначеніе солидарнаго министерства. „Должно желать, чтобы мѣры, принятыя въ комитетѣ, хотя бы то было и противъ частнаго мнѣнія кого-либо изъ министровъ, удерживаемы были внѣ ихъ сословія, такъ точно, какъ бы предложены онѣ были всѣми ими совокупно. Должно желать, чтобы министры не дозволяли себѣ обнаруживать въ Сенатѣ и вообще предъ публикою мнѣній, противныхъ мѣрамъ уже принятымъ, чтобы никто изъ нихъ не присвоилъ себѣ право быть защитникомъ древнихъ установленій противъ такъ называемыхъ новизнъ, вводимыхъ другими, словомъ, чтобы при различіи мнѣній въ разсужденіяхъ одинъ былъ голосъ министерства въ исполненіи. Доколѣ въ составѣ его не будетъ сего единства, дотолѣ нельзя ожидать, чтобы положенія были единообразно понимаемы и уважаемы". Нужно, конечно, оставить каждому свободу изъясняться, но не министрамъ должно составлять въ отношеніи къ правительству противодѣйствіе. Во всѣхъ мѣрахъ его они представляютъ одно лицо, которое не можетъ и не должно имѣть двухъ противоположныхъ мнѣній. Недостатокъ единства въ министерствѣ не можетъ быть восполненъ единствомъ власти Государя. „Дѣло Государя думать и повелѣвать въ большихъ чертахъ. Дѣло министра думать, какъ лучше исполнить повелѣнія, имъ получаемыя, какъ лучше управлять частію ему ввѣренною, а механическая, такъ сказать, работа и мелочныя дѣла должны подлежать подчиненнымъ".

Чтобы дать дѣятельности министерства лучшую постановку, графъ Кочубей считалъ необходимымъ обратить вниманіе главнымъ образомъ на слѣдующія пять условій: 1) опредѣлить точныя отношенія министерства къ Сенату, комитету и совѣту, отношенія къ управленію губернскому, отношенія министровъ между собою; 2) расширить власть министровъ: „въ настоящемъ положеніи ни одинъ министръ не можетъ дать никакого по дѣламъ существеннаго разрѣшенія. Въ дѣлахъ самыхъ ничтожныхъ

и мелочныхъ онъ долженъ объявлять Высочайшія повелѣнія, уменьшая, такъ сказать, вѣсъ, который симъ послѣднимъ свойственъ быть можетъ. Покойнѣе, конечно, оградить отвѣтственность свою именнымъ или сенатскимъ указомъ, но удобнѣйшимъ, казалось бы, для дѣлъ дать министрамъ способы, подъ отчетомъ ихъ, дѣлать въ извѣстныхъ случаяхъ разрѣшенія", и 3) опредѣлить отвѣтственность министровъ точными правилами.

Записка графа Кочубея не имѣла практическихъ послѣдствій, и только черезъ четыре года совершилось преобразованіе министерствъ по плану, выработанному уже непосредственно Сперанскимъ.

Сперанскій въ общемъ одобрялъ реформу 1802 года. По его мнѣнію, „учрежденіемъ министерства положено весьма важное начало устройству государственнаго управленія. Нѣтъ сравненія между симъ порядкомъ и тѣмъ, который ему предшествовалъ. Если бы крутыя обстоятельства политическія постигли управленіе въ томъ устройствѣ, когда все гражданское управленіе состояло въ хаосѣ дѣлъ, ввѣренныхъ почти одному генералъ-прокурору, замѣшательство и затрудненіе дошло бы до самой высшей степени, и не токмо движеніе частей не было бы соразмѣрно быстротѣ происшествій, но и совсѣмъ бы въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ оно остановилось". Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ находилъ въ Учрежденіи 1802 г. и существенные недостатки: 1) недостатокъ отвѣтственности, 2) неточность и несоразмѣрность въ распредѣленіи дѣлъ и 3) недостатокъ точныхъ правилъ или учрежденія, на коемъ должно дѣйствовать министерство.

Особенное значеніе Сперанскій придавалъ недостатку отвѣтственности. „Отъ сего недостатка происходитъ, что всѣ дѣйствія министерства воспріяли видъ произвола и вмѣсто правильнаго суда подвергались симъ страннымъ, такъ сказать, пересудамъ, гдѣ мнѣніе общественное, не находя свойственной ему точки соединенія, теряется въ пустыхъ догадкахъ и нареканіяхъ и вмѣсто того, чтобы служить оплотомъ достоинству правительства, само падаетъ въ злословіе. И понеже съ самыми лучшими намѣреніями нѣтъ способа укрыться отъ сей, такъ сказать, заразы общественнаго мнѣнія, то министрамъ въ настоящемъ вещей порядкѣ и не остается другой защиты, какъ или отрекаться отъ мѣръ, ими принятыхъ, слагая ихъ одинъ на другого, или съ горестью и въ молчаніи переносить тяжесть своего положенія. Въ томъ и въ другомъ случаѣ необходимо зарождается и усиливается въ правительствѣ духъ робости и уклоненіе отъ всѣхъ тѣхъ мѣръ, кои предполагаютъ силу и твердость, и, напротивъ,

установляется привязанность и излишнее уваженіе къ тому роду текущихъ дѣлъ, который вошелъ, такъ сказать, въ навыкъ: ибо онъ одинъ служитъ мѣрою дѣйствій и огражденіемъ отъ общаго злословія".

По мнѣнію Сперанскаго, „существо власти исполнительной требуетъ по всей необходимости единства. Посему нѣтъ сомнѣнія, что въ Россіи вся исполнительная часть должна принадлежать власти державной. Но образъ исполненія можетъ столько отступать отъ разума закона, что если часть сія составлена будетъ безъ всякой связи съ порядкомъ законодательнымъ, она можетъ самый законъ содѣлать игралищемъ прихоти и произвола. Отсюда происходитъ необходимость отвѣтственности. При этомъ онъ различаетъ отвѣтственность личную и государственную. Подъ именемъ отвѣтственности личной разумѣть должно тѣ токмо взысканія, кои отъ державной власти происходятъ въ неисполненіи данныхъ уставовъ и учрежденій, а государственная отвѣтственность состоитъ въ сообразности самихъ уставовъ съ закономъ, въ томъ, что правительство, пріемля на себя уставы и учрежденіе, обязуется передъ закономъ не допускать въ нихъ ничего ему противнаго".

Существованіе, на ряду съ законами, издаваемыми законодательною властью, уставовъ и учрежденій, издаваемыхъ исполнительной властью, Сперанскій считалъ необходимымъ. „Если понятіе закона распространить на всѣ постановленія безъ изъятія, тогда все сдѣлается предметомъ законодательнаго сословія, дѣла придутъ въ совершенное смѣшеніе и единство исполненія исчезнетъ. Если, напротивъ, понятіе закона такъ стѣснить, чтобы оно относилось только къ однимъ самымъ общимъ положеніямъ, тогда власть исполнительная не будетъ имѣть своихъ предѣловъ и подъ видомъ исполненія самый законъ разорится. Нужно найти во всемъ истинную середину, опредѣлить характеръ, коимъ законъ отличается отъ мѣръ исполненія и разныхъ учрежденій. Всѣ постановленія, коими государство управляется, составляютъ неразрывную связь послѣдствій, изъ одного начала истекающихъ. Начало сіе есть весьма просто: не дѣлай другому того, чего не желаешь себѣ. Безчисленныя послѣдствія, изъ сего начала возникающія, всѣ имѣютъ одно общее свойство, въ томъ состоящее, что всѣ они ограничиваютъ отдѣльную и естественную свободу человѣка и приводятъ ее въ совмѣстность съ свободою другихъ, слѣдовательно, всѣ они могутъ быть признаваемы закономъ. Законъ положительный не что другое есть, какъ ограниченіе естественной свободы человѣка. Но не всѣ сіи послѣдствія равно существенны для политической и гражданской свободы. Въ от-

ношеніи къ свободѣ они могутъ быть раздѣлены на два главные класса. Въ первомъ должно положить тѣ представленія, коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ силъ государственныхъ, или въ отношеніяхъ частныхъ лицъ между собою. Во второмъ тѣ, кои, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаютъ токмо образъ исполненія первыхъ. Первымъ принадлежитъ въ точномъ смыслѣ толкованіе закона, вторымъ—уставовъ и учрежденій. Первыя должны составлять предметъ законодательнаго сословія, вторыя же относятся къ дѣйствію власти исполнительной. Здѣсь представляется одно существенное примѣчаніе. Хотя уставы и учрежденія и не перемѣняютъ законовъ, тѣмъ не менѣе, опредѣляя образъ ихъ исполненія, они могутъ столько ихъ обезсилить, что самое существо ихъ останется ничтожнымъ, хотя и сохранятся всѣ внѣшнія ихъ формы. Сіе-то уваженіе было началомъ установленія отвѣтственности. Понеже законъ не могъ всего объять и учредить, а учрежденія и уставы, бывъ оставлены одной власти исполнительной, могли самый законъ испровергнуть, то и принято правиломъ, что законъ былъ исключительно предметомъ законодательнаго сословія, но учрежденія и уставы стояли бы подъ его же отвѣтственностью".

Государственная отвѣтственность падаетъ всецѣло на однихъ только министровъ. „Всякая мѣра, пріемлемая въ нарушеніе закона, вмѣняется не державной власти и не совѣту ея, но подчиненнымъ ей исполнителямъ, или министрамъ, кои посему могли, каждый по своей части, подвергаться за нихъ отвѣту, и сіе обязательство пріемлютъ они на себя самымъ подписаніемъ актовъ. Ограниченіе отвѣтственности одними министрами основывается на предположеніи, что власть державная, предлагающая и утверждающая законъ, никогда не можетъ дѣйствовать сама собою противъ его разума, и что совѣтъ, яко сословіе, содѣйствовавшее предложенію и утвержденію закона, не можетъ поступать противъ его разума.

„Отвѣтственность министровъ не должна состоять только въ словахъ; она должна быть существенною, а чтобы быть таковою, она должна предполагать особенный порядокъ составленія закона и его храненія, слѣдовательно, установивъ государственную отвѣтственность, надлежало установить и государственное сословіе, предъ коимъ она должна быть изъявляема. Предполагаемо было, что Сенатъ можетъ занять мѣсто сего сословія. На сей конецъ весьма основательно признано было нужнымъ дать или возвратить ему нѣкоторыя права и нѣкоторый видъ бытія политическаго. Но бытіе политическое образуется не словами, а вну-

треннимъ началомъ, изъ коего составъ его слагается. Никогда мѣсто, по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ отъ произволенія державной власти зависящее, не можетъ на себя принять характера политическаго, не можетъ замѣнить сословіе государственное, составленное посредствомъ народнаго представленія. Можетъ быть, въ другихъ обстоятельствахъ, въ высшей степени просвѣщенія, люди, права сіи получившіе, пользуясь ихъ наружностію и мало-по-малу ихъ усовершая, предуспѣли бы дать имъ современемъ истинное бытіе; но у насъ не могло сіе совершиться, и впрочемъ жалѣть нельзя: ибо изъ сего образовалось бы сословіе аристократическое, истиннымъ пользамъ Россіи, самому духу правительства нашего совершенно противное".

Сообразно предположенію объ учрежденіи государственной думы, Сперанскій предполагалъ дать ей право привлекать министровъ къ отвѣтственности, съ тѣмъ, однако, существеннымъ ограниченіемъ, что преданіе суду министра могло бы состояться только съ Высочайшаго утвержденія постановленія о томъ большинства законодательнаго сословія. Поэтому преданіе министровъ суду должно было совершаться „актомъ державной власти, изданнымъ въ Совѣтѣ". Самый судъ надъ министрами предоставлялся верховному суду, состоящему изъ трети всѣхъ сенаторовъ, изъ всѣхъ членовъ Государственнаго Совѣта, изъ всѣхъ министровъ и изъ извѣстнаго числа депутатовъ Государственной Думы. Президентъ суда на каждый случай опредѣляется Верховною властью. Обязанности прокурора исполняетъ министръ юстиціи.

§ 34. Власть министровъ.

Обращаясь къ изложенію существующей у насъ организаціи министерскаго управленія, мы должны прежде всего остановиться на выясненіи функцій министровъ, на опредѣленіи характера власти, имъ предоставленной, такъ какъ властью министровъ обусловлена, конечно, и вся организація министерствъ, служащая только средствомъ осуществленія этой власти.

Опредѣляя власть министровъ, законъ постановляетъ, что „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія" (Учр. мин., ст. 152). Въ дѣйствіяхъ своихъ министры подчинены непосредственно Верховной власти (ст. 155). Какъ органъ исполнительной власти, министры не имѣютъ ни функцій законодательныхъ (ст. 154),

ни функцій судебныхъ (ст. 179). Но этихъ постановленій еще недостаточно для полнаго опредѣленія власти министровъ, такъ какъ они не единственные органы управленія. Среди органовъ верховнаго управленія комитетъ министровъ также содѣйствуетъ верховной власти, насколько она дѣйствуетъ не въ порядкѣ законодательномъ, а въ порядкѣ управленія. Съ другой стороны, и въ сферѣ подчиненнаго управленія имѣется цѣлая система мѣстныхъ органовъ управленія.

Особенность власти министровъ заключается прежде всего въ томъ, что они образуютъ посредствующее звено между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Съ одной стороны, посредствомъ ихъ дѣйствуетъ Верховная власть (ст. 152), и министры непосредственно ей подчинены (ст. 155). Поэтому въ извѣстной степени министры являются и органами верховнаго управленія. Правда, согласно ст. 177 [1]) Учр. мин., дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, должны быть вносимы министрами въ комитетъ министровъ. Но изъ этого общаго правила допускаются многочисленныя и, что особенно важно, нигдѣ въ точности не опредѣленныя изъятія. И независимо отъ того, пользуясь правомъ личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, министры естественно становятся ближайшими совѣтниками монарха по дѣламъ ввѣренной имъ части управленія и сами непосредственно получаютъ отъ Верховной власти указанія и относительно общаго направленія ихъ дѣятельности, и относительно важнѣйшихъ частныхъ вопросовъ, возникающихъ въ административной практикѣ.

Съ другой стороны, министерства, по словамъ закона, „установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе“ (ст. 153), и „власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій“ (ст. 156). Слѣдовательно, министры не только содѣйствуютъ монарху въ осуществленіи его власти, служа ему совѣтниками и передавая его указанія по отдѣльнымъ частямъ управленія, но и сами надѣлены опредѣленной властью, уже подзаконной,—властью подчиненнаго управленія.

Эта двойственность положенія министровъ, безъ сомнѣнія, представляетъ серьезныя неудобства. Ею легко можетъ быть поколеблено въ подчиненномъ управленіи строгое соблюденіе за-

---

[1]) [Вслѣдствіе упраздненія комитета министровъ исключена изъ свода по Прод. 1906 г.].

конности, такъ какъ могутъ быть смѣшиваемы дѣла верховнаго и подчиненнаго управленія, и по такимъ вопросамъ, которые по существу своему должны разрѣшаться силою дѣйствующихъ законовъ, будутъ испрашиваемы министрами особыя Высочайшія повелѣнія. А для министра такой способъ разрѣшенія возникающихъ вопросовъ всегда представляется весьма соблазнительнымъ, такъ какъ этимъ путемъ съ него снимается всякая отвѣтственность за принятую мѣру (ст. 209) [1]). Трощинскій предполагалъ устранить это неудобство установленіемъ отвѣтственности министровъ не только за ихъ собственныя распоряженія, но и за все содержащееся въ испрошенныхъ ими Высочайшихъ повелѣніяхъ, указахъ или законахъ. „Никто, говоритъ онъ, не можетъ отвѣчать за дѣйствіе, происходящее отъ собственнаго и произвольнаго движенія Государя Императора; но каждая власть должна отвѣтствовать за всѣ дѣлаемыя ею представленія къ возбужденію власти Государя Императора“. Едва ли, однако, такой порядокъ практически осуществимъ. Въ абсолютной монархіи, гдѣ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности исходитъ только отъ самого монарха, надо думать, что лишь при совершенно исключительныхъ условіяхъ возможно возбужденіе отвѣтственности министра монархомъ за распоряженіе, имъ самимъ утвержденное.

Другое средство, предлагавшееся для противодѣйствія неудобствамъ, вытекающимъ изъ двойственнаго положенія министровъ, заключается въ ограниченіи личныхъ докладовъ отдѣльныхъ министровъ. Но противъ него говорятъ соображенія практическаго удобства. Невозможно, чтобы монархъ самъ себя поставилъ въ совершенное отчужденіе отъ непосредственныхъ сношеній съ министрами и сносился съ ними не иначе, какъ черезъ посредство комитета министровъ. Это привело бы вообще къ отчужденію монарха отъ дѣлъ управленія, лишило бы его возможности непосредственнаго, живого воздѣйствія на управленіе государствомъ.

Повидимому, единственно практическій исходъ это тотъ, чтобы поставить самихъ министровъ въ такія условія дѣятельности, при которыхъ двойственность ихъ положенія не могла бы при-

---

[1]) На это обращалъ вниманіе, между прочимъ, Мордвиновъ: „Министры, дабы выйти изъ отвѣтственности, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ прочихъ министровъ и утверждено Высочайшею властью, до нихъ лично коснуться не можетъ“. Чтенія общ. люб. исторіи и древн. Росс. 1864, III, Смѣсь, стр. 155.

весть къ колебанію законности въ управленіи; этотъ именно путь намѣченъ дѣйствующимъ Учрежденіемъ министерствъ [1]).

По опредѣленію нашего законодательства „власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій“ (ст. 156). Это опредѣленіе выражаетъ собою очень важное начало. Предполагается, что власть министра не можетъ имѣть непосредственнаго внѣшняго дѣйствія на подданныхъ, что она проявляется лишь въ отношеніи къ подчиненнымъ министру органамъ управленія. Акты властвованія въ отношеніи къ гражданамъ осуществляются подчиненными министру учрежденіями, а самъ министръ только понуждаетъ эти учрежденія къ исполненію законовъ.

Послѣдовательное проведеніе этого начала, въ виду указанной двойственности положенія министровъ, представлялось бы очень важнымъ въ интересахъ бо́льшаго обезпеченія законности управленія. Тогда бы въ непосредственное соотношеніе съ правами гражданъ были поставлены только вполнѣ подчиненныя закону, являющіяся всецѣло органами подчиненнаго, подзаконнаго управленія, учрежденія, дѣйствующія не по непосредственнымъ указаніямъ Верховной власти, а на основаніи спеціальныхъ, точно ограниченныхъ закономъ полномочій. Вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣятельность министровъ получила бы тогда болѣе опредѣленный и цѣлостный характеръ. Но начало, выраженное ст. 156 Учр. мин., проведено на дѣлѣ недостаточно послѣдовательно.

Во-первыхъ, отдѣльнымъ министрамъ предоставлены закономъ спеціальныя полномочія, дающія имъ право дѣлать распоряженія непосредственно въ отношеніи къ подданнымъ. Особенно широки такого рода полномочія у министра внутреннихъ дѣлъ. Отъ его власти, какъ мы уже знаемъ [2]), зависитъ пріемъ ино-

---

[1]) [Съ новѣйшими преобразованіями праву личныхъ докладовъ поставлены извѣстныя ограниченія. Именно на основаніи учрежденія преобразованнаго совѣта министровъ (ст. 19 изд. 1906 г.) доклады отдѣльныхъ министровъ, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ и подлежащіе представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе, предварительно сообщаются предсѣдателю совѣта министровъ и либо вносятся послѣднимъ въ совѣтъ, либо по соглашенію его съ министромъ докладываются Государю министромъ и въ случаѣ надобности въ присутствіи предсѣдателя совѣта. Законнымъ средствомъ противъ злоупотребленій докладами въ смыслѣ вторженія въ сферу законодательства служатъ въ настоящее время запросы о незакономѣрныхъ дѣйствіяхъ министровъ, право которыхъ принадлежитъ какъ Государственной Думѣ, такъ и Государственному Совѣту].

[2]) [Смотри т. I, изд. 6, 1908 г., стр. 272].

странцевъ въ русское подданство, отдача подъ полицейскій надзоръ и ссылка неблагонадежныхъ лицъ, разрѣшеніе періодическихъ изданій, осуществленіе въ отношеніи къ нимъ мѣръ административной репрессіи, разрѣшеніе образованія общественныхъ союзовъ, разрѣшеніе обращенія въ инославныя христіанскія исповѣданія иновѣрцевъ. Ему же принадлежитъ право объявлять страну оффиціально въ карантинномъ положеніи (Уст. врач., ст. 880). По Высочайшему указу Прав. Сенату 8 янв. 1898 г. (Собр. узак. № 11, ст. 133) онъ же шефъ жандармовъ, главноначальствующій надъ всѣми управленіями и частями отдѣльнаго корпуса жандармовъ и надзираетъ за исполненіемъ его чинами ихъ обязанностей (ст. 1). Онъ высшій руководитель дѣятельности чиновъ корпуса по обнаруженію и изслѣдованію преступленій (ст. 2). По вопросамъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваетъ ихъ; ближайшее же завѣдываніе корпусомъ поручаетъ помощнику шефа, который назначается Высочайшею властью [1]). Полномочія этого рода у другихъ министровъ имѣютъ менѣе общій характеръ. Такъ, министръ финансовъ пользуется правомъ дѣлать непосредственныя распоряженія въ отношеніи частныхъ кредитныхъ учрежденій, государственныхъ имуществъ—относительно горнопромышленныхъ предпріятій, путей сообщенія—относительно частныхъ желѣзныхъ дорогъ, народнаго просвѣщенія—относительно частныхъ учебныхъ заведеній. Вовсе не имѣютъ такихъ полномочій министры военный, морской, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи, государственный контролеръ.

Во-вторыхъ, вопреки постановленію ст. 179 Учр. мин., что „никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшать ие можетъ“, отдѣльные министры, какъ мы увидимъ ниже, надѣлены все-таки нѣкоторыми правами судебной власти, а судебное рѣшеніе не есть только понужденіе подчиненныхъ мѣстъ къ исполненію законовъ.

---

[1]) [Высочайшимъ указомъ 22 сентября 1904 г. на товарища министра вн. дѣлъ, состоящаго командиромъ отдѣльнаго корпуса жандармовъ, возложено было общее завѣдываніе полиціею съ присвоеніемъ согласно инструкціи правъ и обязанностей, дополненныхъ Высоч. указомъ 21 мая 1905 г. Затѣмъ Высочайшимъ указомъ 21 мая 1905 г. (Собр. узак. № 215) въ видахъ установленія единства въ управленіи министерствомъ вн. дѣлъ повелѣно было отмѣнить дѣйствіе вышеуказанныхъ указовъ и инструкціи, возстановивъ учрежденную указомъ 20 апрѣля 1900 года третью должность товарища министра вн. дѣлъ и особо отъ нея для командованія отдѣльнымъ корпусомъ жандармовъ должность командира его].

Наконецъ, въ третьихъ, почти всѣ министры надѣлены, въ силу особыхъ на то полномочій законодательной власти, правомъ изданія и юридическихъ указовъ, обязательныхъ не для однихъ только подчиненныхъ министрамъ учрежденій, но и для частныхъ лицъ. Само Учрежденіе министерствъ такого права министрамъ не предоставляетъ. Согласно ст. 176, пп. 5 и 6, когда нужно „усилить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями", или хотя бы только „сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій", министръ не можетъ этого дѣлать собственною властью, а долженъ о томъ представить на разрѣшеніе Сената. Однако, практика, особенно за послѣднія три десятилѣтія, рѣшительно отступила отъ послѣдовательнаго проведенія этого начала, такъ какъ цѣлымъ рядомъ отдѣльныхъ постановленій министры уполномочиваются на изданія общихъ распоряженій, установляющихъ обязательныя для подданныхъ юридическія нормы. Такъ, напримѣръ, министру путей сообщенія предоставлено въ 1877 году „установлять обязательныя къ исполненію правила о порядкѣ и условіяхъ слѣдованія судовъ по внутреннимъ водянымъ сообщеніямъ, разстановкѣ ихъ въ мѣстахъ стоянки и пропускѣ черезъ искусственныя сооруженія (Уст. пут. сообщ., ст. 86, прим. 3) и въ 1882 г. „издавать обязательныя правила о сплавѣ лѣса и дровъ" (ст. 89, прим. 2). Такъ министръ внутреннихъ дѣлъ опредѣляетъ собственною властью порядокъ и правила эксплоатаціи загородныхъ телефоновъ, правила для открытія заведеній для приготовленія искусственныхъ минеральныхъ водъ, правила для открытія частныхъ больницъ. Такъ, министръ земледѣлія и госуд. имуществъ уполномоченъ въ 1880 г. „утвердить временныя правила объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ съ установленіемъ притомъ и самыхъ правилъ за нарушеніе оныхъ" (Уст. горн., ст. 37, прим.).

Такое надѣленіе отдѣльныхъ министровъ правомъ издавать юридическіе указы, обязательные не только для подчиненныхъ имъ органовъ, но и для частныхъ лицъ, едва ли можно признать правильнымъ и цѣлесообразнымъ. Министры вовсе не подходящіе органы для изданія юридическихъ указовъ. Они являются органами активнаго управленія, органами иниціативы, призванными давать импульсъ дѣятельности всѣмъ учрежденіямъ даннаго вѣдомства. Поэтому министерствамъ и дана единоличная организація, обезпечивающая имъ подвижность, быстроту, энергію, но вовсе не гарантирующая всесторонности и объективности обсужденія необходимыхъ при выработкѣ юридическихъ нормъ. Къ

тому же, завѣдуя каждый одной отдѣльной отраслью управленія, министры являются и представителями одной только опредѣленной задачи государственной дѣятельности, одного опредѣленнаго интереса и потому не могутъ успѣшно вырабатывать юридическихъ нормъ, т.-е. нормъ разграниченія разнообразныхъ интересовъ. Это сознается отчасти и нашимъ законодательствомъ, и потому нерѣдко изданіе юридическихъ указовъ предоставляется не одному министру, а нѣсколькимъ по общему ихъ соглашенію. Бываетъ такъ, что требуется соглашеніе четырехъ, напримѣръ, для изданія правилъ о перевозкѣ пороха по желѣзнымъ дорогамъ, или пяти министровъ, напр., для составленія списка нарушеній, подлежащихъ наказуемости на основаніи ст. 14 правилъ о частныхъ пороховыхъ заводахъ, или даже вообще „соглашенія съ другими вѣдомствами“, напримѣръ, для опредѣленія подробностей дѣлопроизводства по принятію иностранцами русскаго подданства.

Градовскій, слѣдуя въ этомъ отношеніи Л. Штейну, признаетъ, напротивъ, изданіе указовъ (по его терминологіи „распоряженій“) естественной функціей министровъ [1]). Но все ученіе Штейна объ этомъ основано на очевидномъ недоразумѣніи. Онъ утверждаетъ, что министры являются органами, спеціально призванными издавать указы (Verordnung). Между тѣмъ въ дѣйствительности даже во Франціи, въ странѣ наибольшей централизаціи и развитія министерской власти, министры, по общему правилу, права издавать указы, обязательные для частныхъ лицъ, не имѣютъ [2]). Какъ во Франціи, такъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, по общему правилу, изданіе юридическихъ, обязательныхъ для частныхъ лицъ указовъ предоставлено не министрамъ, а только главѣ государства, королю или президенту республики и мѣстнымъ органамъ.

Власть министровъ въ отношеніи къ подчиненнымъ имъ мѣстамъ и лицамъ состоитъ въ понужденіи ихъ къ исполненію законовъ (ст. 156). Для осуществленія этой функціи они надѣлены соотвѣтственными полномочіями.

Такъ, прежде всего имъ принадлежитъ право издавать технические указы, которыми они опредѣляютъ мѣры, коими можетъ

---

[1]) Начала, II, 3 изд., стр. 383.

[2]) Aucoc. Conférences sur le droit administratif, t. I, 1878, p. 125. En somme, on doit dire que les ministres ne peuvent exercer le pouvoir réglementaire que lorsqu'ils y sont autorisés par une disposition de loi ou de réglement d'administration publique. Les réglements faits par les ministres en dehors d'une légation expresse n'auraient aucune autorité à l'égard des citoyens.

быть достигнуто цѣлесообразное исполненіе законовъ (ст. 157, п. 4), и разрѣшать, по представленіямъ подчиненныхъ мѣстъ, всѣ затрудненія, встрѣчающіяся при исполненіи законовъ (п. 3). Предписанія министра исполняются подчиненными мѣстами съ точностью и безпрекословно (ст. 188). Однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ законъ предоставляетъ подчиненнымъ мѣстамъ дѣлать представленія и притомъ или тому самому министру, отъ котораго исходитъ подавшее къ тому поводъ предписаніе, или другимъ министрамъ, или же, наконецъ, Сенату. Если въ предписаніи министра подчиненное начальство усмотритъ крайнія неудобства, оно обязано представить о нихъ министру въ самомъ скоромъ времени, а потомъ и поступать согласно его рѣшенію, ни въ какомъ случаѣ не допуская вторичныхъ представленій по тому же поводу (ст. 192). Если же будетъ получено отъ министра предписаніе по такому дѣлу, которое не принадлежитъ къ его министерству, то, не чиня исполненія, на него испрашиваютъ разрѣшенія отъ подлежащаго министерства (ст. 195). Если же, наконецъ, въ собственномъ предписаніи министра будетъ усмотрѣна отмѣна закона, учрежденія, объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, или же въ предписаніи, содержащемъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣну закона или учрежденія, за собственноручнымъ Высочайшимъ предписаніемъ изданнаго, то, не чиня исполненія, представляютъ объ этомъ сначала самому министру, а если онъ подтвердитъ прежнее предписаніе, то Сенату на окончательное разрѣшеніе (ст. 190, 191). Этими постановленіями обезпечивается начало законности въ управленіи, и въ вопросахъ законности судьею между министромъ и подчиненными ему мѣстами ставится Сенатъ.

Кромѣ такимъ образомъ опредѣленнаго права давать подчиненнымъ начальствамъ предписанія, министръ пользуется еще извѣстною властью надъ личнымъ составомъ служащихъ. По общему правилу всѣ чины министерства опредѣляются и увольняются собственною властью министра (ст. 31). По непосредственному Высочайшему усмотрѣнію назначается одинъ только товарищъ министра (ст. 29). Высочайшею властью по представленію министра — только директора департаментовъ и канцеляріи министровъ (ст. 30). Властью директоровъ назначаются только нижніе канцелярскіе чины (ст. 31). Но власть министра въ этомъ отношеніи не ограничивается кругомъ лицъ, служащихъ собственно въ министерствѣ, она распространяется и на служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, гдѣ властью министра

назначаются и увольняются лица, занимающія должности пятаго и шестого класса. Должности высшихъ классовъ и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ замѣщаются Высочайшею властью, должности низшихъ классовъ, начиная съ седьмого — властью губернскаго начальства.

Министру принадлежитъ и право увольнять въ отпуски на срокъ до четырехъ мѣсяцевъ служащихъ въ министерствѣ — всѣхъ безъ исключенія (Учр. мин., ст. 33), а изъ служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ тѣхъ, кои опредѣляются властью министра или по его представленію Высочайшею властью.

Съ властью опредѣленія и увольненія наше законодательство всегда связываетъ и власть преданія суду и власть наложенія высшихъ дисциплинарныхъ взысканій. Это правило примѣняется и къ министрамъ (Учр. мин., ст. 34). Кромѣ того, министру принадлежитъ и право представлять служащихъ къ Высочайшимъ наградамъ. До 1892 г. награды внѣ правилъ испрашивались министрами непосредственными личными докладами Государю. Теперь власть ихъ въ этомъ отношеніи ограничена, такъ какъ всѣ ихъ представленія о наградахъ докладываются не иначе, какъ по предварительномъ обсужденіи въ комитетѣ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ.

Вліяніе министровъ на подчиненныя мѣста и лица обусловливается также и тѣмъ, что они являются главными распорядителями ассигнованныхъ министерству кредитовъ (Смѣтн. прав. 1862 г., ст. 31). Права ихъ въ этомъ качествѣ уже были указаны въ § 18.

Подчиненныя министру начальства по общему правилу не пользуются правомъ передвиженія кредитовъ и по второстепеннымъ подраздѣленіемъ смѣты. Исключенія изъ этого составляютъ товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ, завѣдующій полиціей, начальники главныхъ управленій того же министерства, главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ, а въ военномъ министерствѣ военный совѣтъ и военно-окружные совѣты по интендантскому управленію (Смѣтн. прав., ст. 31, 32).

Въ связи съ этими финансовыми правами министровъ стоитъ ихъ право совершать отъ имени казны различныя гражданскія сдѣлки. Публичные торги по подрядамъ, поставкамъ и другимъ обязательствамъ съ казною утверждаются министрами на сумму до 30.000 р., а на высшія суммы — Сенатомъ. Продажа ненужныхъ казенныхъ имуществъ разрѣшается министрами: дви-

жимыхъ на сумму до 10.000 р. и недвижимыхъ—до 5.000 р.; а выше этого на всякую сумму также Сенатомъ. Пріобрѣтеніе же въ казну недвижимости разрѣшается министрами также на сумму до 5.000 р., но на высшія суммы требуется уже Высочайшее разрѣшеніе. Директора департаментовъ могутъ разрѣшать покупку и продажу недвижимости только на сумму до 1.000 р., продажа недвижимыхъ — до 2.000 р. (Учр. мин., ст. 100, пп. 6 и 7).

Стремясь обособить власть судебную и административную, Учрежденіе министерствъ постановляетъ, что „власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ“ (ст. 178) и что „посему никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшить не можетъ“ (ст. 179). Однако, это начало проведено не вполнѣ послѣдовательно. Отдѣльные министры прямо выполняютъ функціи апелляціонной инстанціи по дѣламъ о взысканіяхъ въ административномъ порядкѣ, какъ, напр., министръ финансовъ по дѣламъ о нарушеніи таможеннаго устава, министръ земледѣлія и госуд. имуществъ по дѣламъ о нарушеніи устава сельскаго хозяйства. Это надѣленіе министровъ уголовно-судебною властью представляется тѣмъ болѣе страннымъ, что старое наше законодательство, еще со времени Учрежденія о губерніяхъ 1775 года, установляло непосредственное обжалованіе рѣшеній губернскихъ присутственныхъ мѣстъ въ первый департаментъ Сената, устраняя тѣмъ министровъ отъ постановленія рѣшеній по такимъ дѣламъ, чисто судебнымъ. Такой порядокъ сохраняется и дѣйствующимъ законодательствомъ по дѣламъ о взысканіяхъ, налагаемыхъ казенными палатами за нарушенія Положенія о пошлинахъ за право торговли и промысловъ.

Всѣ разсмотрѣнныя до сихъ поръ права министровъ составляютъ, такъ сказать, ихъ обыкновенную, нормальную власть. Но законъ, кромѣ того, предоставляетъ имъ на случай необходимости и особенныя полномочія. „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но имъ доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности“ (Учр. мин., ст. 158) [1]).

[1]) [Съ преобразованіями новѣйшаго времени смыслъ статьи этой существенно измѣнился. По Продолженію 1906 года она дополнена ссылкою на новое прим. къ ст. 211: „обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія,

§ 35. Устройство министерствъ.

Согласно дѣйствующему учрежденію, министерства организуются какъ строго бюрократическія учрежденія. Во главѣ каждаго министерства стоитъ министръ, сосредоточивающій въ

издаваемыя совѣтомъ министровъ, министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ". Кромѣ того къ ст. 158 добавлено примѣчаніе: „министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія". Добавленія эти въ Продолженіи 1906 г. не должны однако порождать недоразумѣній.

Какъ видно изъ сдѣланныхъ подъ новымъ примѣчаніемъ ссылокъ, оно основано на Высоч. утв. мнѣніи Госуд. Сов. 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ, 5 статью котораго буквально и воспроизводитъ нынѣ вышеприведенное примѣчаніе къ ст. 158 Учр. м-въ. Но порядокъ, установленный Высоч. утв. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 6 іюня 1905 г. (Собр. узак. № 112, ст. 999), долженъ былъ примѣняться при старомъ режимѣ: онъ установленъ былъ до преобразованія стараго Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату, до учрежденія нынѣшней Государственной Думы и до изданія новыхъ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. Въ то время въ силу ст. 158 министры пользовались правомъ издавать чрезвычайныя распоряженія. Желая поставить это право въ нѣкоторыя законныя границы, Высоч. утв. мн. Госуд. Сов. 6 іюня 1905 г. и установило правило, которое воспроизведено теперь въ видѣ примѣчанія къ ст. 158 Учр. м-въ. Но съ введеніемъ преобразованій законы могутъ издаваться лишь съ согласія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, право же принимать чрезвычайныя мѣры, т.-е. такія мѣры, которыя при обыкновенномъ теченіи дѣлъ требуютъ законодательнаго порядка, принадлежитъ одному только Монарху и то лишь во время прекращенія занятій Государственной Думы, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, по докладу Совѣта министровъ и съ соблюденіемъ другихъ условій, означенныхъ въ 87 ст. Основныхъ законовъ. Отдѣльные министры потеряли поэтому право принимать чрезвычайныя мѣры и ст. 158 Учр. м-въ подлежала бы вовсе исключенію изъ числа дѣйствующихъ законовъ вмѣстѣ съ дополненіями по Продолженію 1906 г., которыя не должны искусственно оживлять мертвыхъ постановленій свода, составлявшихъ органическую часть стараго государственнаго строя и вмѣстѣ съ нимъ отошедшихъ въ область прошлаго. Но если даже считать, что ст. 158 Учр. м-въ сохранила свою силу, то въ связи съ добавленною къ ней ссылкою на новое вышеприведенное примѣчаніе къ ст. 211 Учр. она можетъ имѣть только тотъ смыслъ, что въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ министры могутъ принимать такія мѣры, которыя при обыкновенномъ теченіи дѣлъ требовали бы въ порядкѣ управленія разрѣшенія какого-либо высшаго (не законодательнаго) учрежденія или даже Монарха,— если онъ на такое разрѣшеніе уполномоченъ, но конечно при условіи, чтобы

своихъ рукахъ всю дѣйствительную власть управленія и назначаемый по непосредственному избранію Государя Императора (Учр. мин., ст. 1). При немъ имѣются лишь содѣйствующія ему въ управленіи учрежденія: товарищъ министра, исполняющій отдѣльныя его порученія и въ опредѣленныхъ случаяхъ замѣняющій его, совѣщательныя учрежденія — совѣтъ министра и другіе при немъ совѣты, и учрежденія докладывающія — канцелярія и департаменты.

Лицо, стоящее во главѣ министерства, не непремѣнно носитъ званіе министра. По Учрежденію 1811 г. оно могло также именоваться главнымъ директоромъ или главноуправляющимъ (§ 16). Въ 1830 году начальнику главнаго управленія почтъ, пользовавшемуся правами министра, придано было названіе главноначальствующаго. Первая статья дѣйствующаго Учрежденія министерствъ постановляетъ, что „управленіе каждаго министерства подчиняется лицу, опредѣляемому по непосредственному Е. И. Величества избранію, съ званіемъ министра, главноуправляющаго или главноначальствующаго“. Но въ дѣйствительности нѣтъ ни одного министерства, управляемаго главноначальствующимъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ правами министра пользуются лица, носящія званія, не указанныя въ ст. 1 Учр. мин., таковы государственный контролеръ и управляющій морскимъ министерствомъ. Съ другой стороны, и не всѣ главноуправляющіе надѣлены правами министра: не имѣетъ ихъ, какъ уже было сказано (стр. 93), главноуправляющій собственной Е. И. В. канцеляріей по принятію прошеній. Точно такъ же слѣдуетъ признать, что не пользуется правами министра оберъ-прокуроръ св. Синода. Прямого закона о предоставленіи ему такихъ правъ не существуетъ, а въ Учрежд. ком. мин. (ст. 17) и Госуд. Сов. (ст. 38) [1]) прямо указано, что оберъ-прокуроръ приглашается въ засѣданія только по дѣламъ Св. Синода. Между тѣмъ, отличительнымъ признакомъ правъ министра служитъ именно принадлежность ex officio къ составу комитета, какъ это видно изъ ст. 4 Учр. ком. мин, постановляющей, что Совѣтъ министровъ составляется, кромѣ министровъ, изъ тѣхъ только „главноуправляющихъ, кои пользуются правами мини-

---

распоряженія эти не противорѣчили законамъ въ отличіе отъ чрезвычайныхъ распоряженій Монарха, изданныхъ имъ въ порядкѣ 87 ст. Осн. зак., могущихъ измѣнить и отмѣнить законъ. Далѣе объ относящихся сюда вопросахъ: Горенбергъ, Къ вопросу о контрасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ. „Право“, 1907 г., № 44].

[1]) [Изд. 1892 г.].

стровъ и присутствуютъ на этомъ основаніи въ комитетѣ министровъ". Надо, впрочемъ, замѣтить, что товарищу оберъ-прокурора закономъ (Учр. мин., ст. 226, прим.) предоставлены всѣ права товарища министра.

Управляющему морскимъ министерствомъ предоставлены права министра (Учр. мин., ст. 867), но онъ завѣдуетъ министерствомъ подъ руководствомъ главнаго начальника флота и морского вѣдомства (ст. 864) [1]).

Относительно государственнаго контролера нѣтъ въ законѣ прямого указанія на предоставленіе ему правъ министра, но это косвенно выражено включеніемъ „учрежденія государственнаго контроля" въ составъ „учрежденій министерства", и на дѣлѣ государственный контролеръ занимаетъ совершенно равное положеніе съ министрами.

Съ должностью нѣкоторыхъ министровъ соединяются еще особыя званія. Министръ юстиціи есть вмѣстѣ съ тѣмъ генералъ прокуроръ (ст. 771), и въ этомъ качествѣ ему принадлежитъ право участія въ дѣлахъ, производимыхъ въ Сенатѣ. Министръ финансовъ—шефъ отдѣльнаго корпуса пограничной стражи (ст. 465 прим.). Министръ двора—вмѣстѣ министръ удѣловъ и канцлеръ россійскихъ императорскихъ и царскихъ орденовъ (ст. 876, 877). Министръ земледѣлія—главноуправляющій горною частью (Уст. горн., ст. 14 [2]).

Товарищи министровъ, подобно самимъ министрамъ, назначаются и увольняются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію (Учр. мин., ст. 29). Обыкновенно у министра бываетъ только одинъ товарищъ. Болѣе одного въ министерствахъ финансовъ, внутренн. дѣлъ и народн. просвѣщ. Съ другой стороны, въ министерствѣ военномъ, морскомъ [3]) и въ главномъ управленіи

---

[1]) [Ст. 864 и 867 Учр. м-въ по Прод. 1906 г. замѣнены: „Непосредственное завѣдываніе морскимъ министерствомъ возлагается на морского министра". Высоч. указомъ 11 января 1907 г. между прочимъ повелѣно: 1) предоставить морскому министру права главнаго начальника флота и морского вѣдомства и 2) возложить на него непосредственное завѣдываніе личнымъ составомъ, боевыми силами и строевою частью флота, а вмѣстѣ съ тѣмъ главнымъ морскимъ и генеральнымъ штабами. Собр. узак. 1907 г. № 7].

[2]) [Горная часть находится нынѣ въ вѣдѣніи министерства торговли и промышленности, учрежденнаго Высоч. указомъ 27 октября 1905 г. Собр. узак. № 198].

[3]) [Высоч. указомъ 9 января 1906 г. учреждена должность товарища морского министра, а Высоч. указомъ 11 января 1907 г. на него возложено непосредственное завѣдываніе на правахъ, присвоенныхъ закономъ управляющему морскимъ министерствомъ и подъ личною отвѣтственностью учрежде-

государ. конпозав. товарища вовсе нѣтъ. Въ министерствѣ двора въ 1893 г. учреждена должность помощника министра, впрочемъ, совершенно уравненная въ правахъ и обязанностяхъ съ должностью товарища министра (Учр. мин., ст. 226, прим. [1]).

Мнѣніемъ Госуд. Сов., Выс. утв. 15 дек. 1897 г., съ 1 янв. 1898 г. при мин. иностр. дѣлъ учреждены должности старшаго совѣтника и совѣтниковъ министра (ст. 1). Старшій совѣтникъ можетъ замѣнять министра въ высш. госуд. учрежд. (ст. 2). При вступленіи тов. министра въ управленіе министерствомъ и при отсутствіи его старшій совѣтникъ исполняетъ его должность [2]).

Должность товарища министра съ теченіемъ времени подвергалась весьма существеннымъ и любопытнымъ видоизмѣненіямъ. По Учрежденію 1811 г. товарищи были только членами совѣта министра, не имѣя никакой власти, не вступая сами собой ни въ какое управленіе (§ 216). Даже въ случаѣ отсутствія или болѣзни министра товарищъ вступалъ въ его права и обязанности не иначе, какъ по особому о томъ Высочайшему повелѣнію (§§ 214, 215), и при этомъ было прямо оговорено, что временное управленіе могло быть поручаемо и одному изъ директоровъ или же и лицу постороннему (§ 219). И самъ министръ могъ поручить товарищу въ управленіе какую-либо отдѣльную часть только съ Высочайшаго дозволенія (§ 218).

Но въ 1826 году (785) были изданы новыя правила о должности товарищей, имѣвшія цѣлью придать имъ болѣе самостоятельности и вліянія на дѣла, создавъ въ нихъ въ извѣстной степени противовѣсъ единоличной власти министра. На нихъ, какъ на лицъ, не обремененныхъ ни подписываніемъ текущихъ бумагъ, ни присутствованіемъ въ Государственномъ Совѣтѣ и комитетѣ министровъ, возлагалась обязанность наблюденія за общимъ ходомъ дѣлъ въ министерствѣ. Поэтому имъ было предоставлено право требовать свѣдѣній о всѣхъ дѣлахъ, находящихся въ министерствѣ (п. 6), право находиться при разсмотрѣніи ми-

---

ніями и дѣлами, не отнесенными къ вѣдомству морского министра (см. вып. 2 на предъидущей страницѣ). Товарищу морского министра кромѣ того предоставлено присутствовать по предметамъ его вѣдѣнія въ высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ на правахъ министра, имѣть по такимъ дѣламъ личный всеподданнѣйшій докладъ въ присутствіи морского министра, присутствовать въ адмиралтействъ-совѣтѣ на правахъ члена совѣта и въ отсутствіи морского министра предсѣдательствовать въ немъ, когда онъ по чину старше присутствующихъ членовъ совѣта].

[1]) [Ст. 882 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

[2]) [См. ст. 791, 795[1] и 795[2] Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

нистромъ представленій, относящихся до распоряженій, кои, выходя изъ круга обыкновеннаго исполненія, должны обращаемы быть въ Государственный Совѣтъ или комитетъ министровъ (п. 5), а также при всѣхъ частныхъ совѣщаніяхъ, кои существовать могутъ для соображенія къ улучшенію какой-либо части, хозяйственной или искусственной (п. 4). Но, что̀ всего важнѣе, товарищамъ предоставлено было также дѣлать министру представленія „о неудобствахъ или о мѣрахъ и распоряженіяхъ полезныхъ“, и если министръ не соглашался съ ними, онъ все-таки обязанъ былъ довести о нихъ до Высочайшаго свѣдѣнія, изъяснивъ свое мнѣніе, почему сдѣланное предложеніе признаетъ неудобнымъ (п. 8). По замѣчанію секретнаго комитета 6 декабря, „изъ сего слѣдуетъ естественное, отчасти уже оправданное опытомъ заключеніе, что министръ не вдругъ рѣшится оставить безъ уваженія основательное представленіе своего товарища, когда онъ знаетъ напередъ, что оно будетъ разсмотрѣно самимъ Государемъ Императоромъ“ [1]).

Однако, правила эти, придававшія товарищамъ функцію какъ бы надзора за дѣятельностью министра, просуществовали не долго. Въ 1840 году изданы были новыя правила, возвращавшія товарищей къ первоначальному ихъ положенію (№ 13.361). Право дѣлать министрамъ представленія, обязательно доводимыя до свѣдѣнія Государя, было уничтожено. Вмѣсто участія въ частныхъ совѣщаніяхъ, сохранено право участвовать только въ оффиціальныхъ совѣщаніяхъ (ст. 224). Право требовать дѣла, находящіяся въ министерствѣ, сохранено, но, однако, оговорено, что цѣль этого дать товарищу возможность въ случаѣ отсутствія министра всегда съ полнымъ знаніемъ вступать въ отправленіе его обязанностей (ст. 4). Въ такомъ точно видѣ сохраняется положеніе товарища министра и подѣйствующему законодательству (Учр. мин., ст. 219—226); только присоединилось право министровъ посылать за себя товарищей въ Государственный Совѣтъ, комитетъ министровъ [2]) и Сенатъ.

Въ Учрежденіяхъ отдѣльныхъ министерствъ товарищамъ предоставляются еще и нѣкоторыя особыя функціи. Такъ, въ министерствѣ финансовъ (Учр. мин., ст. 486), земледѣлія и государственныхъ имуществъ (ст. 619, прил., п. 16) [3]) и иностранныхъ

---

[1]) Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV, журналы комитета, стр. 391.

[2]) [Въ настоящее время въ преобразованный Государственный Совѣтъ (ст. 37 и 75 Учр.) и въ Государственную Думу (ст. 41 Учр.)].

[3]) [Высоч. указомъ 6 мая 1905 г. (Собр. узак. № 72) министерство земле-

дѣлъ (ст. 795) на товарищей возложено завѣдываніе текущими дѣлами. Въ министерствѣ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ права товарищей опредѣляются совершенно особыми постановленіями.

Непосредственному разсмотрѣнію и окончательному разрѣшенію товарища министра юстиціи предоставлены: 1) дѣла уголовныя, гражданскія и распорядительныя, получающія окончаніе въ департаментахъ Сената, но предварительно разсмотрѣнныя въ министерствѣ; 2) дѣла уголовныя, поступающія изъ департаментовъ Сената на Высочайшее утвержденіе; 3) наблюденіе за судебными мѣстами прежняго устройства вслѣдствіе произведенныхъ ревизій, и 4) наблюденіе за арестантскими дѣлами (ст. 773) [1]). Но наибольшія особенности установлены въ отношеніи товарища министра юстиціи къ Сенату. Между тѣмъ какъ другіе товарищи только замѣняютъ министровъ въ Сенатѣ, онъ пользуется тамъ гораздо болѣе самостоятельнымъ положеніемъ. Въ общихъ собраніяхъ онъ засѣдаетъ на ряду съ министромъ (Учр. Сен., ст. 38). Онъ можетъ и въ случаѣ несогласія съ министромъ переносить дѣла изъ департамента въ общее собраніе (ст. 107). Если при обсужденіи согласительнаго предложенія въ консультаціи онъ разойдется во мнѣніи своемъ съ министромъ, мнѣніе его все-таки прочитывается въ Сенатѣ (ст. 112). Когда дѣло переходитъ изъ общаго собранія Сената въ Государственный Совѣтъ, къ представленію присоединяется и мнѣніе товарища (ст. 119). Такимъ образомъ въ министерствѣ юстиціи товарищъ пользуется по закону большею самостоятельностью, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ министерствѣ. Но эта особенность его положенія установлена законодательствомъ не намѣренно, а, можно сказать, случайно. Дѣло въ томъ, что когда дѣйствовали еще правила 1826 года, было признано неудобнымъ примѣнить ихъ къ товарищу министра юстиціи въ виду особаго отношенія министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора, къ Сенату. При разсмотрѣніи составленнаго Сперанскимъ проекта особыхъ правилъ о должности товарища министра юстиціи въ секретномъ комитетѣ 6 декабря было признано, что „нельзя возникшаго между товарищемъ и министромъ разногласія по судному дѣлу представлять на разсмотрѣніе Государя Императора, ниже совѣта и комитета министровъ, когда самое дѣло заслушано, но еще не рѣшено въ Сенатѣ, а когда оно будетъ окон-

---

дѣлія и государственныхъ имуществъ преобразовано въ главное управленіе землеустройства и земледѣлія].

[1]) [Ст. 773 Учр. м-въ по изд. 1892 г.; по Прод. 1906 г. она значится замѣненной: „права и обязанности товарищей м-ра юстиціи опредѣляются въ Учрежденіи Прав. Сената и въ подлежащихъ учрежденіяхъ и уставахъ“].

чательно рѣшено, то уже поздно дѣлать представленія. Въ семъ состояло главное и, по мнѣнію комитета, почти непреодолимое затрудненіе въ примѣненіи правилъ, дополнительными статьями за декабрь 1826 г. постановленныхъ, по министерству юстиціи". Комитетъ находилъ даже поэтому желательнымъ вовсе не назначать товарища министру юстиціи. Но такъ какъ товарищъ былъ назначенъ, то комитетъ и проектировалъ изложенныя выше правила[1]) (№ 2.964, 1829 г., іюля 2), которыми товарищу министра юстиціи въ отличіе отъ товарищей другихъ министровъ не предоставлялось право требовать доведенія до свѣдѣнія Государя о каждомъ своемъ разногласіи съ министромъ. Въ 1840 году правила 1820 года были, какъ мы знаемъ, отмѣнены. А спеціальныя правила 1829 г. о товарищѣ министра юстиціи остались не отмѣненными и до сихъ поръ, и вотъ благодаря этому товарищъ министра юстиціи, прежде пользовавшійся меньшею самостоятельностью, теперь оказался самостоятельнѣе всѣхъ другихъ товарищей министровъ.

На товарища министра внутреннихъ дѣлъ спеціально возлагаются закономъ: 1) сношеніе съ другими вѣдомствами, когда дѣло ограничивается требованіемъ или сообщеніемъ свѣдѣній; 2) передача на заключеніе жалобъ и просьбъ частныхъ лицъ; 3) повторительныя отношенія по дѣламъ, возникающимъ по Высочайшимъ повелѣніямъ; 4) понужденія губернаторовъ къ скорѣйшему исполненію требованій постороннихъ вѣдомствъ (Учр. мин., ст. 318).

Въ конституціонныхъ государствахъ у министровъ также обыкновенно имѣются помощники (sous-secrétaires d'Etat, under-secretary), но существованіе ихъ тамъ объясняется тѣмъ, что министры слишкомъ отвлекаются отъ дѣлъ своего вѣдомства необходимостью участвовать въ засѣданіяхъ палатъ. Такъ вотъ имъ даютъ помощника для управленія собственно министерствомъ. Въ Англіи обыкновенно имѣется даже два такихъ подъ-секретарей, одинъ, принадлежащій къ составу парламента и призванный представлять интересы министерства въ палатѣ, членомъ которой не состоитъ самъ министръ; другой выбирается изъ лицъ, проходящихъ не парламентскую, а бюрократическую карьеру, а потому представляетъ не политическіе интересы, а интересы административной техники.

Учрежденіями, изготовляющими доклады по дѣламъ, подлежащимъ рѣшенію министра, служатъ департаменты и канцеляріи. Смотря по обширности предметовъ вѣдѣнія министерствъ, въ немъ

[1]) Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV. Журналы комитета, стр. 392.

можетъ быть одинъ или нѣсколько департаментовъ. До послѣдняго времени въ министерствѣ народнаго просвѣщенія былъ одинъ департаментъ, раздѣленный нынѣ на два департамента и отдѣлъ промышленныхъ училищъ. Два департамента въ министерствахъ юстиціи (ст. 768: первый и второй) и путей сообщенія (желѣзныхъ дорогъ и шоссейныя и водяныя сообщенія) [1]), три въ минист. иностран. дѣлъ (ст. 789: азіатскихъ, внутреннихъ сношеній, личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ) [2]) и въ государственномъ контролѣ (ст. 947: гражданской отчетности, военной и морской, желѣзнодорожной) [3]), четыре въ минист. землед. и государств. имуществъ (ст. 619. Прил., п. 4: земледѣлія, государственныхъ земельныхъ имуществъ, горный, лѣсной) [4]), пять въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (ст. 308: общихъ дѣлъ, полиціи, медицинскій, хозяйственный, духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій) [5]) и въ министерствѣ финансовъ (ст. 465: казначейства, окладныхъ сборовъ, таможенныхъ сборовъ, желѣзнодорожныхъ дѣлъ, мануфактуръ и торговли) [6]). Въ министерствахъ военномъ и морскомъ, Двора и въ главномъ управленіи коннозаводства вовсе нѣтъ

---

[1]) [Въ министерствѣ путей сообщенія нынѣ три департамента подъ названіемъ: управленія желѣзныхъ дорогъ, управленія по сооруженію желѣзныхъ дорогъ и управленія внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ. Пп. 2 и 3 прим. къ ст. 717 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

[2]) [Департаменты м-ва иностр. дѣлъ: первый, второй и департаментъ личнаго состава и хозяйств. дѣлъ. Ст. 789 по Прод. 1906 г.].

[3]) [Въ государственномъ контролѣ имѣется еще четвертый департаментъ—кредитной отчетности. Ст. 947 Учр. м-ва по прод. 1906 г.].

[4]) [Въ составъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія (см. вын. 2 на стр. 257) входятъ слѣдующіе департаменты: департаментъ земледѣлія, отдѣлъ сельской экономіи и сельскохозяйственной статистики, отдѣлъ земельныхъ улучшеній, лѣсной департаментъ и департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ, а также переселенческое управленіе. Пп. 4 и 8 прил. къ ст. 619 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

[5]) [Министерство вн. д. имѣетъ четыре департамента: департаментъ полиціи, департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, департаментъ общихъ дѣлъ и ветеринарное управленіе и управленіе по дѣламъ воинской повинности. Хозяйственный департаментъ упраздненъ. Въ составѣ м-ва вн. дѣлъ учреждены совѣтъ и главное управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Такъ же точно упраздненъ медицинскій департаментъ и въ составѣ того же м-ва учреждено управленіе главнаго врачебнаго инспектора. Ст. 308, 363 и 367 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

[6]) [Департаментъ торговли и мануфактуръ упраздненъ. Съ учрежденіемъ министерства торговли и промышленности въ немъ образованы отдѣлы торговли и промышленности. Кромѣ того въ составъ его входятъ: горный департаментъ, отдѣлъ торговаго мореплаванія и отдѣлъ торговыхъ портовъ. Пп. 4 9, 72 и 73 прил. къ ст. 618 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

департаментовъ. Департамены, каждый, завѣдуютъ особой отраслью управленія, подвѣдомой министерству. Канцелярія министра завѣдуетъ распредѣленіемъ дѣлъ по департаментамъ, производствомъ общихъ дѣлъ, до всѣхъ департаментовъ относящихся или ни къ какому департаменту въ частности не принадлежащихъ, и такихъ, которыя подлежатъ собственному непосредственному разрѣшенію министра (ст. 20 и 248). Поэтому къ вѣдѣнію канцеляріи министра относятся въ частности дѣла секретныя, непосредственная переписка министра съ другими вѣдомствами, дѣла о личномъ составѣ министерства. Въ нѣкоторыхъ министерствахъ, а именно въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и государственныхъ имуществъ [1]), имѣются еще особые департаменты общихъ дѣлъ, раздѣляющіе компетенцію съ канцеляріей министра. Въ министерствахъ военномъ и морскомъ дѣла о личномъ составѣ министерствъ вѣдаются соотвѣтственно въ главномъ военномъ и морскомъ штабахъ. Въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ личный составъ вѣдается въ департаментѣ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ, а канцелярія министра вѣдаетъ только политическую переписку.

Обыкновенно въ каждомъ министерствѣ имѣется только одна канцелярія министра. Только въ министерствѣ финансовъ имѣются двѣ канцеляріи: 1) общая канцелярія министра финансовъ и 2) особенная канцелярія по кредитной части [2]).

И департаменты, и канцеляріи состоятъ въ завѣдываніи директоровъ, являющихся прежде всего докладчиками дѣлъ министру, но кромѣ того пользующихся и нѣкоторой долей рѣшительной власти. Ст. 232, п. 3 Учр. мин. постановляетъ, что директору принадлежитъ „разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи“, а ст. 230 поясняетъ, что „дѣла представляются директоромъ на разрѣшеніе министра въ случаяхъ, законами, уставами и учрежденіями не опредѣленныхъ“. Это не значитъ, однако, чтобы всѣ дѣла, могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ, рѣшались директорами безъ доклада министру. Министрамъ также не предоставлена какая-то внѣзаконная власть. И они также встрѣчающіяся затрудненія могутъ разрѣшать только силою существующихъ законовъ и учрежденій (ст. 157, п. 3), а „гдѣ законы и учрежденія недостаточны, тамъ дѣла предста-

[1]) [См. вып. 5. Департаментъ общихъ дѣлъ имѣется въ м-вѣ народн. просвѣщенія. Ст. 433 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Въ министерствѣ вн. д. имѣется канцелярія министра и канцелярія м-ра вн. д. по дѣламъ дворянства. Ст. 308 Учр. по Прод. 1906 г.].

вляются на Высочайшее усмотрѣніе черезъ комитетъ министровъ (ст. 174 [1]). Чтобы понять надлежащимъ образомъ дѣйствительное соотношеніе власти директоровъ къ власти министра, надо имѣть въ виду постановленіе ст. 65 Осн. зак., что „законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу безъ всякаго измѣненія или распространенія". Вмѣстѣ съ тѣмъ для административныхъ властей нѣтъ обязанности непремѣнно самимъ разрѣшать всякое представившееся имъ дѣло. Въ случаѣ возникшихъ сомнѣній они представляютъ дѣло на разрѣшеніе высшихъ властей. А при обязанности примѣнять законъ по буквальному смыслу, на каждомъ шагу, конечно, возникаютъ сомнѣнія. И директора имѣютъ тѣмъ болѣе побужденія представлять на разрѣшеніе министра всякое дѣло, не разрѣшаемое прямо самою буквою закона, что этимъ путемъ они слагаютъ съ себя всякую отвѣтственность за состоявшееся рѣшеніе. Съ другой стороны, и самъ министръ можетъ по своему усмотрѣнію предназначить къ своему разрѣшенію дѣла всякаго рода, безъ какихъ бы то ни было ограниченій (ст. 73, п. 2). Кромѣ того, министру обязательно докладываютъ всѣ дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами, министру равными (ст. 73, п. 1), и, наконецъ, и въ отдѣльныхъ уставахъ, опредѣляющихъ порядокъ отдѣльныхъ отраслей управленія, особо указано, какія дѣла требуютъ непремѣнно разрѣшенія властью самого министра. По всему этому на дѣлѣ директора являются въ большинствѣ случаевъ лишь докладчиками дѣлъ министру. Впрочемъ, если министръ признаетъ изготовленное департаментомъ исполненіе недостаточнымъ и дополнитъ подъ непосредственнымъ своимъ руководствомъ, директоръ тогда уже не обязанъ скрѣплять исполненія (ст. 111).

Надѣляя директоровъ департаментовъ нѣкоторою долею рѣшительной власти, Сперанскій имѣлъ, главнымъ образомъ, въ виду достигнуть этимъ освобожденія министровъ отъ гнетущаго ихъ бремени разрѣшенія непомѣрной массы т. н. текущихъ дѣлъ. „Дѣлами текущими, по опредѣленію Сперанскаго, называются тѣ дѣла, коихъ предметы періодически, или по крайней мѣрѣ часто, въ одномъ и томъ же видѣ приходятъ на разрѣшеніе начальства. Чѣмъ менѣе есть общихъ положительныхъ правилъ,

[1]) [„Когда предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія въ порядкѣ верховнаго управленія, тогда дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе черезъ совѣтъ министровъ, другія высшія государственныя установленія или всеподданнѣйшими докладами". Ст. 174 Учр. м-въ по Прод. 1906 года].

чѣмъ предѣлы власти менѣе опредѣлены, тѣмъ, естественно, должно быть болѣе дѣлъ текущихъ: ибо тогда каждое дѣло несетъ съ собою новое затрудненіе. Никто не знаетъ, что онъ можетъ на себя принять и чего не можетъ. Итакъ, одинъ уставъ и постепенное разграниченіе власти можетъ уменьшить сію громаду текущихъ дѣлъ, подъ коею стонутъ всѣ министерства. Поэтому и установлены въ министерствахъ особенные директора, которые бы управляли по уставамъ и относились къ министру въ тѣхъ только случаяхъ, когда предстанетъ дѣло, уставомъ не опредѣленное. Такимъ образомъ, раздѣленный на части трудъ пойдетъ успѣшнѣе; а единство ничего не потеряетъ: ибо примѣтить должно, что единство состоитъ не въ подписи руки, но въ единообразіи главныхъ усмотрѣній".

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ, кромѣ канцеляріи и департаментовъ, имѣются еще учрежденія съ другими названіями. Такъ, существуютъ главныя управленія въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (почтъ и телеграфовъ, и по дѣламъ печати), въ министерствѣ юстиціи (тюремное съ 13 дек. 1895 г. Собр. узак. № 195, ст. 1.635), въ министерствѣ финансовъ (неокладныхъ сборовъ), въ министерствѣ Двора (Удѣловъ), въ военномъ (интендантское, артиллерійское, инженерное, военно-медицинское, военно-судное, военно-учебныхъ заведеній и казачьихъ войскъ) и въ морскомъ (гидрографическое, кораблестроенія и снабженія, судное). Въ двухъ послѣднихъ министерствахъ нѣтъ вовсе департаментовъ. Иногда отдѣльныя установленія въ министерствахъ именуются отдѣлами, каковы земскій отдѣлъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, учебный отдѣлъ въ министерствѣ путей сообщенія, отдѣлъ сельской экономіи и статистики и отдѣлъ земельныхъ улучшеній въ министерствѣ земледѣлія, или временнымъ управленіемъ, какъ временное переселенческое управленіе въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Но законодательство наше не связываетъ съ этимъ различіемъ въ названіяхъ какого-либо опредѣленнаго юридическаго различія по степени власти или по особенностямъ организаціи.

§ 36. Совѣщательныя учрежденія при министерствахъ.

Однимъ изъ нововведеній Учрежденія 1811 г. было введеніе въ составъ министерства совѣщательныхъ учрежденій: совѣта министра и общаго присутствія департамента. Совѣтъ министра по закону полагается въ министерствахъ, состоящихъ изъ нѣсколь-

кихъ департаментовъ (Учр. мин., ст. 11). Но это постановленіе не соблюдается въ дѣйствительности. Изъ существующихъ министерствъ только въ министерствѣ народнаго просвѣщенія имѣется всего одинъ департаментъ [1]), а между тѣмъ въ немъ имѣется совѣтъ министра. Въ министерствѣ же юстиціи образовано съ 1892 г. два департамента, но совѣта въ немъ, вопреки постановленію ст. 11 Общаго Учрежденія министерствъ, нѣтъ.

По Учрежденію 1811 г. совѣтъ министра слагался, подъ его предсѣдательствомъ, изъ товарища министра и всѣхъ директоровъ департаментовъ. Члены по особому Высочайшему назначенію допускались тогда только въ министерствахъ военномъ и морскомъ (§§ 27—29). Однако, съ самаго начала введенія въ дѣйствіе новаго Учрежденія министерствъ Высочайшею властью были назначаемы особые члены и въ совѣты министра финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. Сообразно съ такой практикой въ Сводѣ 1832 г. правило о назначеніи особыхъ членовъ изложено какъ общее, относящееся ко всѣмъ министерствамъ (ст. 748), и въ оправданіе такого измѣненія первоначальнаго текста § 29 Учр. мин. сдѣлана ссылка только на „частные Высочайшіе указы объ опредѣленіи таковыхъ членовъ по министерствамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ“. Въ обобщенномъ видѣ это постановленіе сохраняется и въ дѣйствующемъ изданіи Свода (ст. 14). Кромѣ членовъ, „въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію министра и по свойству дѣлъ, лица постороннія, какъ-то: владѣльцы заводовъ по мануфактурамъ, знаменитое купечество по дѣламъ коммерческимъ и подобныя“ (ст. 15).

Подобно совѣту при цѣломъ министерствѣ, при каждомъ изъ департаментовъ по закону полагается также совѣщательное учрежденіе — общее присутствіе департамента (ст. 16), состоящее подъ предсѣдательствомъ директора изъ начальниковъ отдѣленій (ст. 17). И въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію директора, фабриканты, заводчики и т. п. (ст. 18), и кромѣ того въ немъ могутъ быть особые члены по части ученой, художественной, искусственной, опредѣляемые министромъ по представленію директора (ст. 19).

На разсмотрѣніе Совѣта можетъ быть внесено министромъ всякое дѣло, когда онъ призналъ его „требующимъ общаго ува-

[1]) [Въ министерствѣ народнаго просвѣщенія два департамента: департаментъ народнаго просвѣщенія и департаментъ общихъ дѣлъ. Ст. 433 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

женія“ (Учр. мин., ст. 84). Но кромѣ того нѣкоторыя дѣла по закону обязательно должны быть вносимы въ совѣтъ. Таковы: 1) дѣла о составленіи проектовъ новыхъ законовъ и указовъ (ст. 83, п. 1 и 2); 2) дѣла хозяйственныя: составленіе финансовой смѣты министерства (п. 6), дѣла о подрядахъ и поставкахъ (пп. 7, 8, 9), объ отчужденіи и пріобрѣтеніи казною имущества (п. 5); 3) дѣла судебныя: объ искахъ казны и на казну, о преданіи суду должностныхъ лицъ (пп. 11, 14); 4) дѣла по надзору за подчиненными мѣстами: разсмотрѣніе донесеній объ освидѣтельствованіи различныхъ частей управленія, разсмотрѣніе доносовъ и жалобъ служащихъ и частныхъ лицъ на департаменты (пп. 12, 13, 16), и 5) дѣла по производству въ чины и о другихъ наградахъ и объ установленіи особыхъ испытаній на такія должности, для успѣшнаго отправленія которыхъ требуются спеціальныя познанія (п. 15).

Относительно предметовъ вѣдѣнія общаго присутствія департамента въ законѣ сказано только, что они опредѣляются подробнымъ приложеніемъ правилъ, для совѣта министра постановленныхъ (ст. 102).

Дѣла поступаютъ въ совѣтъ не иначе, какъ по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ подлежащемъ департаментѣ (ст. 86). Но они могутъ быть вносимы въ совѣтъ или прямо изъ департаментовъ, или чрезъ канцелярію (ст. 85). Докладываемое совѣту дѣло излагается въ особой запискѣ (ст. 93), въ которой обязательно излагается мнѣніе директора департамента (ст. 94). Рѣшенія совѣта излагаются въ формѣ журнала подъ особымъ руководствомъ директора канцеляріи, который представляетъ журналъ министру. Члены, несогласные съ общимъ рѣшеніемъ, могутъ представить особые голоса (ст. 95, 96). Отъ министра зависитъ принять мнѣніе его совѣта, но во всѣхъ случаяхъ, когда дѣло представляется отъ него на высшее усмотрѣніе, мнѣніе совѣта излагается кратко въ докладѣ, а потомъ уже постановляется заключеніе министра (ст. 97). Согласіе съ мнѣніемъ изъявляется министромъ на журналѣ собственноручнымъ его подписаніемъ „исполнить“ (ст. 98).

Сперанскій, повидимому, придавалъ большое значеніе введенію въ составъ министерства этихъ совѣщательныхъ учрежденій. Въ своей запискѣ о государственныхъ установленіяхъ отсутствіе совѣщательныхъ учрежденій онъ отмѣчаетъ какъ одинъ изъ существенныхъ недостатковъ первоначальнаго учрежденія министерствъ, такъ какъ „съ отмѣной коллегіальныхъ обрядовъ не была тогда ничѣмъ преграждаема самопроизвольность дѣйствій и

удостовѣрена зрѣлость соображеній“ [1]). Однако, составъ совѣтовъ министра и общихъ присутствій департамента привелъ на практикѣ къ тому, что значеніе ихъ стало совершенно ничтожнымъ. Уже Трощинскій замѣтилъ, что „сіи совѣты представляютъ одну только личину, помощью которой министръ и директоръ могутъ дѣлать все по своему произволу, заставляя предполагать, будто бы всѣ дѣла рѣшаются по совѣту, — потому что лица, составляющія совѣтъ министровъ, не суть члены министерства или товарищи министра, но просто подчиненные, которые обязаны исполнять приказанія министра безпрекословно“ [2]).

Гурьевъ предполагалъ Правительствующій Сенатъ раздѣлить по числу министерствъ (кромѣ министерства иностранныхъ дѣлъ) на отдѣльныя присутствія подъ предсѣдательствомъ соотвѣтствующаго министра. Присутствія эти должны были замѣнить совѣты министровъ. Въ нихъ надлежало вносить „всѣ дѣла, требующія новаго закона, указа, учрежденія или устава, и всѣ важныя дѣла, коихъ рѣшеніе не можетъ быть основано на точныхъ словахъ закона“. „Сенаторы рѣшаютъ по большинству голосовъ“. „Проекты законовъ вносятся въ Государственный Совѣтъ на окончательное уваженіе“. Проекты указовъ подносятся непосредственно Государю, если Сенатъ согласится съ представленіемъ министра; въ противномъ случаѣ чрезъ посредство тайнаго совѣта, состоящаго подъ предсѣдательствомъ Государя изъ однихъ министровъ [3]).

Комитетъ 1828 года также находилъ необходимымъ составить совѣтъ изъ людей, независящихъ отъ министра и удостоенныхъ довѣренностью Государя, числомъ отъ четырехъ до шести. Изъ директоровъ предполагалось допустить къ присутствію только докладывающаго дѣло, получающаго только по этому дѣлу и право голоса. Постоянными же членами совѣта директоровъ предполагали назначать только по увольненіи ихъ отъ управленія департаментомъ. При совѣтѣ предполагалась особая канцелярія [4]). Совѣтъ сохраняетъ значеніе только совѣщательнаго учрежденія, но когда министръ не согласится съ мнѣніемъ совѣта, онъ долженъ предложить дѣло вторично сужденію совѣта въ своемъ присутствіи и тогда только можетъ не принять его рѣшенія [5]).

---

[1]) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 42, 4.
[2]) Сборникъ И. Р. И. О., т. LXIV, стр. 49.
[3]) Сборникъ И. Р. И. О., т. XC, стр. 68, 75, 80.
[4]) Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV, стр. 48, 49.
[5]) Тамъ же, стр. 78.

Ни одно изъ этихъ предположеній не осуществилось на дѣлѣ.

Въ особенности общія присутствія департамента не получили на дѣлѣ почти никакого значенія, такъ что секретный комитетъ 6 декабря 1826 г. предполагалъ ихъ, какъ излишнія, отмѣнить [1]).

Недостатки организаціи совѣщательныхъ установленій по Общему учрежденію министерствъ на практикѣ думали исправить другимъ путемъ: видоизмѣненіемъ во многихъ министерствахъ организаціи совѣта министра и образованіемъ въ составѣ министерствъ другихъ совѣщательныхъ установленій.

Согласно Общему учрежденію министерствъ, совѣтъ министра образованъ только въ министерствахъ: внутреннихъ дѣлъ (ст. 308), финансовъ (ст. 487), земледѣлія (прил. къ ст. 619) и путей сообщенія [2]) (ст. 718). Да и то относительно совѣта министра внутреннихъ дѣлъ установлено, что по обсужденію дѣлъ, вносимыхъ изъ земскаго отдѣла (дѣла крестьянскія), министръ можетъ приглашать въ совѣтъ губернаторовъ, предводителей дворянства, членовъ губернскихъ присутствій и другихъ служащихъ и неслужащихъ лицъ, могущихъ быть полезными своими знаніями и опытностью (ст. 382). Въ совѣтахъ другихъ министровъ, кромѣ товарища министра и директоровъ и членовъ по особому Высочайшему назначенію, имѣются еще особые штатные члены и члены ex officio. Такъ въ составъ совѣта министра иностранныхъ дѣлъ входятъ, кромѣ обычныхъ членовъ, старшіе совѣтники министерства, изъ нихъ два штатныхъ, и директора государственнаго и с.-петербургскаго главнаго архива министерства (ст. 796) [3]), въ составъ совѣта министра народнаго просвѣщенія — также два штатныхъ члена, предсѣдатель ученаго комитета министерства и попечители учебныхъ округовъ, когда они находятся въ Петербургѣ (ст. 434), и кромѣ того по дѣламъ ихъ вѣдомствъ приглашаются въ совѣтъ предсѣдатель археографической коммиссіи, непремѣнный секретарь академіи наукъ, директоръ Николаевской обсерваторіи и ректоры университетовъ, когда они находятся въ Петербургѣ

[1]) Сборникъ И. Р. И. О, т. III, стр. 80.

[2]) Въ немъ полагается, однако, четыре штатныхъ члена.

[3]) [Совѣтъ министерства иностр. дѣлъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ его товарища, старшаго совѣтника министерства, двухъ непремѣнныхъ членовъ совѣта и другихъ, назначаемыхъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, и изъ директоровъ канцеляріи, департаментовъ и государственнаго и петербургскаго главнаго архивовъ министерства.. Ст. 796 по Прод. 1906 г.].

(ст. 436) [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ и компетенція этихъ совѣтовъ министра опредѣляется особыми правилами. Легальную компетенцію совѣта министра иностранныхъ дѣлъ составляетъ только производство испытаній желающихъ поступить на службу по дипломатической части (ст. 799). Всѣ другія дѣла вносятся на разсмотрѣніе совѣта только когда министръ найдетъ нужнымъ предложить ихъ его обсужденію (ст. 798). Дѣла, подлежащія вѣдѣнію совѣта министра народнаго просвѣщенія, перечислены особо (ст. 439), при чемъ этотъ особый перечень въ общемъ повторяетъ перечисленія Общаго учрежденія министерствъ (пп. 1, 2, 4, 5, 6, 7). Но кромѣ того къ вѣдѣнію совѣта министра народнаго просвѣщенія отнесено: 1) разсмотрѣніе годовыхъ отчетовъ всѣхъ ученыхъ и учебныхъ заведеній министерства и 2) дѣла, относящіяся до внутренняго устройства учебныхъ заведеній и внутренняго ихъ управленія, по части учебной и воспитательной, по предварительномъ обсужденіи тѣхъ дѣлъ въ ученомъ комитетѣ (пп. 3 и 7). Въ министерствѣ земледѣлія [2]), сверхъ общей компетенціи, совѣтъ вѣдаетъ еще: 1) присужденіе премій лѣсоводамъ и 2) разсмотрѣніе жалобъ на лѣсоохранительные комитеты (ст. 619, прил., п. 21).

Общее присутствіе въ нѣкоторыхъ департаментахъ также имѣетъ особое устройство. Такъ, общее присутствіе лѣсного департамента министерства государственныхъ имуществъ образуется подъ предсѣдательствомъ не директора, а вице-директора депар-

---

[1]) [Совѣтъ министра народнаго просвѣщенія состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ товарищей его, двухъ штатныхъ и др. назначаемыхъ Высочайшими повелѣніями членовъ, изъ директоровъ департаментовъ общихъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, управляющаго отдѣломъ промышленныхъ училищъ и предсѣдателя ученаго комитета. Въ совѣтѣ присутствуютъ также попечители учебныхъ округовъ во время нахожденія ихъ въ С.-Петербургѣ. Кромѣ того, въ совѣтъ приглашаются по дѣламъ ихъ вѣдомства: предсѣдатель археографической коммиссіи, непремѣнный секретарь академіи наукъ, ректоръ с.-петербургскаго университета, а другихъ университетовъ, когда они находятся въ Петербургѣ или въ чрезвычайныхъ случаяхъ по усмотрѣнію министра и директоръ николаевской главной астрономической обсерваторіи. Всѣ эти лица имѣютъ одинаковый съ членами совѣта голосъ. Ст. 434, 436 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Къ предметамъ вѣдомства совѣта главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ сверхъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію совѣтовъ министровъ по общему образованію и общему наказу министерствъ принадлежитъ въ особенности разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ, обществъ и установленій на постановленія лѣсоохранительныхъ комитетовъ. П. 20 прим. къ ст. 619 по Прод. 1906 г.].

тамента (Учр. мин., ст. 619, прил., п. 80) [1]; общее присутствіе департамента государственнаго казначейства слагается, подъ предсѣдательствомъ директора, изъ вице-директоровъ и только тѣхъ начальниковъ отдѣленій, до которыхъ разсматриваемыя дѣла по роду своему принадлежатъ, и только въ важнѣйшихъ случаяхъ директоръ приглашаетъ всѣхъ начальниковъ отдѣленій (Учр. мин., ст. 540). Изъ главныхъ управленій общее присутствіе имѣется только въ главномъ управленіи почтъ и телеграфовъ. Оно состоитъ тамъ, подъ предсѣдательствомъ начальника главнаго управленія, изъ его помощниковъ, дѣлопроизводителей и наличныхъ инспекторовъ телеграфовъ и вѣдаетъ: 1) производство торговъ и 2) разсмотрѣніе техническихъ и другихъ вопросовъ особой важности, при чемъ могутъ быть приглашаемы начальникомъ и постороннія лица, извѣстныя своими познаніями и опытностью (ст. 327). Въ департаментѣ народнаго просвѣщенія образуется только временное присутствіе для производства торговъ (ст. 444). Въ земскомъ отдѣлѣ министерства внутреннихъ дѣлъ образовано присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ губерній Царства Польскаго, изъ управляющаго, его помощника и особо назначеннаго члена (ст. 384). При горномъ департаментѣ министерства земледѣлія состоитъ присутствіе по горно-заводскимъ дѣламъ (ст. 629, прил., п. 98) [2]. Въ главныхъ управленіяхъ по дѣламъ печати и тюремномъ общее присутствіе замѣняютъ соотвѣтствующіе совѣты. Совѣтъ главнаго управленія по дѣламъ печати подъ предсѣдательствомъ начальника составляется изъ находящихся въ Петербургѣ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ [3]) и особо назначаемыхъ Высочайшею властью членовъ (ст. 333). Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ составляется изъ предсѣдателя и семи членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью, и кромѣ того изъ начальника главнаго тюремнаго управленія. Журналы совѣта представляются на разрѣшеніе министра. При внесеніи дѣла министромъ на высшее разрѣшеніе къ представленію должно быть приложено и заключеніе совѣта (343, 359, 360).

Кромѣ того въ нѣкоторыхъ министерствахъ для спеціальныхъ дѣлъ образованы особые совѣты на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и совѣты министра. Таковы сельско-хозяйственный и горный

[1]) [П. 83 Учр. главн. упр. землеустр. и землед., прим. къ ст. 619 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

[2]) [Главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе состоитъ въ вѣдомствѣ министерства торговли и промышленности. П. 113 прим. къ ст. 618[1] Учр. по Прод. 1906 г.].

[3]) [Предсѣдателей комитетовъ по дѣламъ печати. Ст. 333 по Прод. 1906 г.].

совѣтъ министерства земледѣлія и госуд. имущ., состоящій, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ директоровъ горнаго департамента, геологическаго комитета, горнаго института, начальника спб. монетнаго двора, завѣдывающаго земельно-заводскимъ отдѣломъ Кабинета и особыхъ членовъ, назначаемыхъ по представленію министра Высочайшею властью. Вѣдѣнію совѣта подлежатъ касающіяся горной части дѣла; они производятся тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ совѣтѣ министра (Учр. мин., ст. 619 прил., пп. 42—49) [1]).

Сюда же надо отнести совѣтъ по дѣламъ казенной продажи питей въ составѣ министерства финансовъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ товарища министра, изъ начальника главнаго управленія неокладныхъ сборовъ, управляющихъ двумя отдѣлами этого управленія и членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью по представленію министра (1896 г., мая 6. Собр. узак. 742) [2]).

Еще важнѣе учрежденіе при томъ же министерствѣ Выс. утв. Мн. Гос. Сов. 19 янв. 1898 года (Собр. узак. 1898 г. № 18, ст. 259) совѣта по дѣламъ торговаго мореплаванія и отдѣла для производства дѣлъ этого совѣта. Въ Положеніи о совѣтѣ постановляется, что онъ вѣдаетъ разработкой мѣропріятій къ поощренію русскаго торговаго мореходства и законодательныхъ и административныхъ предположеній, а равно и для обсужденія мѣстныхъ нуждъ торговаго мореплаванія (ст. 1). Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ мин. финансовъ, изъ его товарища, директора деп. торг. и мануф., управляющаго отдѣломъ торг. морепл., 3 членовъ отъ министерства фин., по одному члену отъ министерствъ: земл. и гос. имущ., морского и внутр. дѣлъ и путей сообщ., 2 членовъ отъ пароходныхъ обществъ и по одному члену отъ купечества Петербурга, Ревеля, Риги, Либавы, Одессы, Николаева, Ростова на Дону, Архангельска и Астрахани. Въ отсутствіе министра предсѣдательствуетъ его товарищъ. Двухъ членовъ отъ пароходныхъ общ. избираетъ и назначаетъ министръ фин. на 2 г. При обсужденіи вопросовъ, соприкасающихся съ интересами

---

[1]) [Горный совѣтъ состоитъ нынѣ въ министерствѣ торговли и промышленности. П. 49 и слѣд. прил. къ ст. 618 [1] Учр. по Прод. 1906 г.].

[2]) [Совѣтъ по дѣламъ казенной продажи питей состоитъ подъ предсѣдательствомъ товарища министра финансовъ изъ начальника главнаго управленія неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, помощника его, управляющихъ обоими, входящими въ составъ сего управленія, отдѣлами неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, помощниковъ управляющихъ сими отдѣлами и членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью по представленію министра финансовъ. Ст. 517 [4] по Прод. 1906 г.].

вѣдомствъ, не имѣющихъ членовъ въ совѣтѣ, министръ фин. входитъ съ ними въ сношеніе о назначеніи отъ нихъ представителей (ст. 5). Министру финанс. предоставляется приглашать въ засѣданія совѣта кромѣ того лицъ, могущихъ (ст. 3) по своимъ знаніямъ быть полезными, и утверждать правила о дѣлопроизводствѣ въ совѣтѣ (ст. 6 и 8). Вознагражденія изъ ассигн. 10 тысячъ р. получаютъ только члены, не получающіе по должностямъ ихъ содержанія (ст. 7) [1]).

---

[1]) [Совѣтъ по дѣламъ торговаго мореплаванія учрежденъ для обсужденія мѣръ, имѣющихъ цѣлью развитіе и усовершенствованіе торговаго мореплаванія, для соображенія общихъ по этому предмету законодательныхъ и административныхъ предположеній и для разсмотрѣнія общихъ вопросовъ объ устройствѣ новыхъ и улучшеніи существующихъ приморскихъ торговыхъ портовъ. Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра торговли и промышленности состоитъ изъ товарищей министра, начальниковъ отдѣловъ торговаго мореплаванія и торговыхъ портовъ, двухъ членовъ отъ министерства финансовъ, по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ, военнаго, морского, юстиціи и путей сообщенія, одного члена отъ государственнаго контроля, одного члена отъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія, четырехъ членовъ отъ мореходныхъ предпріятій и по одному члену отъ купечества городовъ С.-Петербурга, Ревеля, Риги, Либавы, Виндавы, Одессы, Николаева, Ростова на Дону, Архангельска, Астрахани, Баку и Таганрога. Члены совѣта по дѣламъ торговаго мореплаванія отъ правительственныхъ вѣдомствъ назначаются главными начальниками подлежащихъ вѣдомствъ. Члены отъ мореходныхъ предпріятій назначаются министромъ на два года. Члены отъ купечества избираются биржевыми обществами вышеозначенныхъ городовъ. При разсмотрѣніи въ совѣтѣ по дѣламъ торговаго мореплаванія вопросовъ, соприкасающихся съ кругомъ дѣятельности вѣдомствъ кромѣ вышепоименованныхъ, министръ входитъ въ сношеніе съ подлежащими вѣдомствами о назначеніи отъ нихъ представителей для участія, въ засѣданіяхъ совѣта, на правахъ членовъ. Представитель отъ министерства иностранныхъ дѣлъ участвуетъ, на правахъ члена, въ засѣданіяхъ совѣта при обсужденіи вопросовъ международнаго значенія и мѣропріятій, имѣющихъ отношеніе къ плаванію торговыхъ судовъ въ заграничныхъ водахъ. Министру предоставляется приглашать въ засѣданія совѣта по дѣламъ торговаго мореплаванія свѣдущихъ лицъ, могущихъ своими знаніями способствовать трудамъ совѣта. Совѣтъ собирается ежегодно, по распоряженію министра, преимущественно въ зимніе мѣсяцы, на одну сессію. Въ исключительныхъ случаяхъ министръ можетъ созвать совѣтъ на другую сессію. О времени созыва совѣта члены его извѣщаются заблаговременно. На разсмотрѣніе совѣта вносятся: 1) предположенія объ установленіи и измѣненіи корабельныхъ и иныхъ портовыхъ сборовъ, объ изданіи новыхъ законовъ, относящихся до торговаго мореплаванія, а также о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ по этой части узаконеній; 2) общіе вопросы объ устройствѣ новыхъ и развитіи и улучшеніи существующихъ приморскихъ портовъ, а также о послѣдовательности приведенія въ исполненіе мѣропріятій по этому предмету; 3) заявленія и ходатайства мѣстныхъ общественныхъ учрежденій, присутствій по портовымъ дѣламъ,

Мы видѣли, что совѣтъ министра и общее присутствіе департамента слагаются изъ подчиненныхъ служащихъ въ министерствѣ, изъ представителей, слѣдовательно, только служебной опытности. Представители техническаго знанія и разнообразныхъ интересовъ промышленности только могутъ быть въ нихъ приглашаемы по усмотрѣнію предсѣдателя. При такихъ условіяхъ представители эти являются въ составѣ совѣщательныхъ установленій только случайнымъ элементомъ, не могущимъ ни въ какомъ случаѣ пользоваться значительнымъ вліяніемъ на обсуждаемыя въ совѣтѣ дѣла. Между тѣмъ къ вѣдѣнію каждаго министерства относятся и такія дѣла, для разрѣшенія которыхъ необходимы спеціальныя техническія знанія и опытность или ближайшее, непосредственное знакомство съ практическими, бытовыми условіями общественной жизни. Кромѣ того, въ дѣятельности министерства встрѣчаются и такіе вопросы, которые имѣютъ общее значеніе для всего управленія, которые затрогиваютъ интересы нѣсколькихъ министерствъ. Все это и привело къ образованію въ составѣ министерствъ разнообразныхъ совѣщательныхъ установленій, которыя могутъ быть раздѣлены на три группы: техническіе, представительные и смѣшанные совѣты.

Техническими совѣтами я называю такіе, которые призываются къ обсужденію вопросовъ, требующихъ особыхъ спеціальныхъ знаній и опытности и потому составляются изъ спеціалистовъ, ученыхъ и практиковъ. Къ этой группѣ совѣщательныхъ установленій относятся прежде всего ученые комитеты, существующіе при трехъ министерствахъ: морскомъ, народнаго просвѣщенія, земледѣлія. Къ обязанностямъ ученаго комитета морского министерства относится завѣдываніе учебными заведеніями морского вѣдомства и наблюденіе за успѣхомъ морского дѣла. Ученый комитетъ министерства народнаго просвѣщенія, состоящій изъ неопредѣленнаго числа членовъ, назначаемыхъ министромъ народнаго просвѣщенія, и предсѣдателя по Высочайшему назначенію, разсматриваетъ: 1) поступающіе въ министерство педагогическіе вопросы и предположенія; 2) учебныя руководства и про-

---

мореходныхъ предпріятій и частныхъ лицъ, касающіяся общихъ правительственныхъ мѣръ въ отношеніи торговаго мореплаванія и портовъ и 4) всѣ вообще вопросы и дѣла, къ торговому мореплаванію относящіяся, по которымъ министръ признаетъ необходимымъ выслушать мнѣнія совѣта. Дѣлопроизводство въ совѣтѣ, по роду разсматриваемыхъ имъ дѣлъ, возлагается на отдѣлы торговаго мореплаванія и торговыхъ портовъ и канцелярію министра, по принадлежности. Пункты 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 28 прил. къ ст. 618[1] по Прод. 1906 г.].

граммы преподаванія; 3) книги, сочиненія и періодическія изданія, предполагаемыя къ распространенію въ учебныхъ заведеніяхъ; 4) сочиненія, предназначаемыя для поднесенія Государю Императору и особамъ Императорской фамиліи; 5) предположенія объ ученыхъ экспедиціяхъ, командировкахъ и ученыхъ предпріятіяхъ, и 6) проекты учрежденія ученыхъ обществъ (Учр. мин., ст. 445—449). Ученый комитетъ министерства земледѣлія былъ первоначально образованъ въ составѣ департамента сельскаго хозяйства, но въ 1859 году ему придано болѣе общее значеніе и повелѣно состоять при совѣтѣ министра. Дѣйствующимъ Учрежденіемъ министерства 1894 года ему придано самостоятельное значеніе. Онъ состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго по представленію министра Высочайшею властью, и такъ же назначаемыхъ членовъ, завѣдывающихъ отдѣльными бюро по своей спеціальности; кромѣ того въ составъ комитета входятъ: директоръ департамента земледѣлія, управляющіе отдѣлами сельской экономіи и земельныхъ улучшеній, директора сельско-хозяйственнаго музея и ботаническаго сада, инспектора по сельско-хозяйственной и рыбной части и представители института экспериментальной медицины.

Такой же характеръ, какъ эти ученые комитеты, имѣютъ технически-строительный комитетъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (ст. 421—424), техническій комитетъ при главномъ управленіи неокладныхъ сборовъ министерства финансовъ [1]), горный ученый комитетъ при горномъ департаментѣ [2]) и лѣсной спеціальный комитетъ при лѣсномъ департаментѣ [3]) министер-

---

[1]) Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ начальника главнаго управленія изъ управляющихъ отдѣлами неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей и ихъ помощниковъ, непремѣннаго члена, а равно и членовъ по назначенію министра, какъ изъ служащихъ въ министерствѣ или постороннихъ вѣдомствахъ, такъ и изъ несостоящихъ на службѣ (1896 г., мая 6. Собр. узак. 742).

[2]) Состоитъ, подъ предсѣдательствомъ директора горнаго департамента или особо Высочайше назначеннаго лица изъ непремѣнныхъ членовъ по Высочайшему назначенію, вице-директора департамента, директоровъ геологическаго комитета и горнаго института, начальника спб. монетнаго двора, завѣдывающаго земельно-заводскимъ отдѣломъ кабинета, и представителей военнаго и морского вѣдомства, а также представителей горнаго вѣдомства въ арт. и морск. техническихъ комитетахъ.

[3]) Состоитъ, подъ предсѣдательствомъ особаго лица по Высочайшему назначенію, изъ члена, завѣдывающаго бюро также по Высочайшему назначенію, и трехъ спеціалистовъ по лѣсной части по назначенію министра. Кромѣ того въ комитетѣ участвуютъ директора лѣсного департамента и лѣсного института, вице-инспекторы корпуса лѣсничихъ и инспекторъ по лѣсной части (Учр. мин., ст. 619, прил., пп. 86—96).

ства земледѣлія и инженерный совѣтъ при министерствѣ путей сообщенія.

Вторую группу особыхъ совѣщательныхъ учрежденій при министерствахъ образуютъ совѣты съ представительнымъ характеромъ. Такіе совѣты имѣлись долго только при министерствѣ финансовъ. И Учрежденіе 1811 г. предусматриваетъ приглашеніе въ совѣтъ министра только „владѣльцевъ заводовъ и знаменитаго купечества". И въ дальнѣйшемъ развитіи нашихъ совѣщательныхъ учрежденій особенно повезло именно представительству торгово-промышленныхъ интересовъ, хотя бы, казалось бы, по своеобразнымъ условіямъ нашего народнаго хозяйства интересы земледѣлія должны бы были болѣе привлекать къ себѣ вниманіе.

Уже въ 1828 году при министерствѣ финансовъ былъ учрежденъ мануфактурный совѣтъ, а въ 1829 г.—коммерческій; мануфактурный совѣтъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента мануфактуръ и внутренней торговли изъ шести содержателей фабрикъ и заводовъ и двухъ профессоровъ химіи и механики и одного технолога по Высочайшему назначенію. Въ Москвѣ было образовано отдѣленіе совѣта, и кромѣ того могли быть открываемы мѣстные комитеты (Учр. мин., изд. 1857 г., ст. 414—431). Коммерческій совѣтъ состоялъ, подъ предсѣдательствомъ особо назначавшагося Высочайшею властью лица, изъ директоровъ департамента мануфактуръ и внутренней торговли и департамента внѣшней торговли и изъ двѣнадцати представителей отъ купечества, а именно по четыре отъ ведущихъ внѣшнюю торговлю, отъ ведущихъ внутреннюю торговлю и отъ иностранныхъ гостей. Купечество выбирало 24 представителя, а изъ нихъ 12 утверждались министромъ. Кромѣ того, въ другихъ городахъ, а именно: Москвѣ, Ригѣ, Архангельскѣ, Одессѣ, Таганрогѣ, и съ 1862 г. въ Ростовѣ-на-Дону открыты были отдѣленія совѣта подъ предсѣдательствомъ губернатора или градоначальника изъ шести представителей отъ купечества (Учр. мин., изд. 1857 г., ст. 782—805).

Изъ этихъ двухъ совѣтовъ значительную пользу, по свидѣтельству бывшаго министра финансовъ Рейтерна [1]), принесъ только мануфактурный совѣтъ. Дѣятельность же коммерческаго совѣта была незначительна, что объяснялось конкурренціей съ нимъ биржевыхъ комитетовъ, а также особенностями его состава. Онъ состоялъ изъ представителей одного только петербургскаго

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1872 годъ, стр. 171—179.

купечества, и потому по вопросамъ, касающимся торговли всего государства, приходилось учреждать особыя коммиссіи съ приглашеніемъ въ нихъ представителей изъ разныхъ мѣстъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду самой тѣсной связи между интересами торговли и промышленности рѣшено было въ 1872 году образовать одинъ совѣтъ торговли и мануфактуръ. Въ заключеніяхъ бывшаго въ 1870 году съѣзда фабрикантовъ выражено было, что учрежденіе не только мѣстныхъ промышленныхъ комитетовъ, но также и совѣта центральнаго должно быть основано на выборномъ началѣ, что выборы въ центральный совѣтъ могли бы производиться мѣстными комитетами и для собраній совѣта надлежало бы назначить опредѣленное время въ году. Министерство находило нежелательнымъ замѣнять постоянный совѣтъ періодическимъ съѣздомъ и поэтому признало непримѣнимымъ къ организаціи новаго совѣта выборное начало, хотя трудно понять почему бы выборная организація непремѣнно обусловливала періодичность засѣданій съѣзда. Какъ будто нѣтъ и центральныхъ постоянныхъ выборныхъ учрежденій. Тѣмъ не менѣе на этомъ только основаніи рѣшено было центральный совѣтъ составить изъ членовъ по назначенію отъ правительства, и выборное начало примѣнить только къ мѣстнымъ комитетамъ.

Учрежденный въ 1872 г. совѣтъ торговли и мануфактуръ получилъ такую организацію. Предсѣдатель его — одинъ изъ товарищей министра финансовъ, а члены его въ числѣ 24 человѣкъ избираются министерствомъ изъ ученыхъ техниковъ, а также фабрикантовъ и торгующихъ, извѣстныхъ своими торговыми оборотами и общественнымъ кредитомъ, и утверждаются Высочайшею властью на четыре года. Черезъ каждые два года выбываетъ половина членовъ. Совѣтъ можетъ представлять кандидатовъ не менѣе трехъ на каждую вакансію. Членами не могутъ быть подвергшіеся торговой несостоятельности, а также за разъ болѣе одного представителя одной и той же торговой фирмы или акціонерной компаніи. Директоры департаментовъ торговли и мануфактуръ и таможенныхъ сборовъ суть члены совѣта ex officio [1]).

[1]) [Управляющіе отдѣлами торговли, промышленности и учебнымъ; а равно ихъ помощники, директоръ и вице-директоры департамента таможенныхъ сборовъ министерства финансовъ состоятъ, по должности, непремѣнными членами совѣта торговли и мануфактуръ. По представленію министра торговли и промышленности могутъ быть назначаемы въ совѣтъ, съ Высочайшаго соизволенія, и почетные члены изъ лицъ, извѣстныхъ особыми заслугами на поприщѣ отечественной торговли и промышленности. П. 96 прил. къ ст. 618[1] по Прод. 1906 г.].

Кромѣ того Высочайшею властью могутъ быть назначаемы почетные члены изъ лицъ, извѣстныхъ особыми заслугами на поприщѣ отечественной торговли и промышленности. По выбору совѣта министръ можетъ утверждать изъ промышленниковъ и ученыхъ членовъ-корреспондентовъ какъ въ Россіи, такъ и за границею. Обсужденію совѣта подлежатъ разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій, кромѣ привилегій по сельскому хозяйству, о дозволеніи открытія въ Петербургѣ фабрикъ, заводовъ, ремесленныхъ заведеній, представляющихъ безпокойство или опасность для жителей, и вообще вопросовъ, относящихся до мануфактурной промышленности и торговли [1]). Но совѣтъ не только обсуждаетъ вносимыя въ него дѣла, онъ и самъ имѣетъ право возбуждать вопросы. По вопросамъ, возбужденнымъ не менѣе какъ тремя членами, совѣтъ можетъ представлять министру принятыя большинствомъ предположенія о мѣрахъ, клонящихся къ улучшенію и развитію промышленности и торговли. Въ случаѣ разногласія министру представляется и мнѣніе меньшинства.

Въ Москвѣ совѣтъ имѣетъ отдѣленіе болѣе многочисленное, чѣмъ самый совѣтъ. Отдѣленіе состоитъ изъ 32 членовъ, назначаемыхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и члены совѣта. Предсѣдательствуетъ въ отдѣленіи лицо, избираемое изъ его среды самимъ отдѣленіемъ и утверждаемое министромъ. Компетенція его та же, что и совѣта, только онъ не разсматриваетъ дѣлъ о привилегіяхъ [2]). Въ городахъ, по желанію мѣстнаго торговаго класса, могутъ быть образуемы комитеты торговли и мануфактуръ изъ выборныхъ членовъ (Учр. мин., ст. 561—583) [3]).

Съ преобразованіемъ въ 1894 году министерства государственныхъ имуществъ въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ при немъ учрежденъ сельско-хозяйственный совѣтъ для обсужденія мѣръ, имѣющихъ цѣлью развитіе и усовершенствованіе сельскаго хозяйства вообще и отдѣльныхъ его отраслей въ частности. Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра [4]) составляется изъ его товарища, директоровъ департаментовъ земледѣлія и лѣсного, управляющихъ отдѣлами земельныхъ улучшеній, сельской экономіи и сельско-хозяйственной статистики, предсѣдателей ученаго комитета и лѣсного спеціальнаго комитета, двухъ членовъ отъ министерства земледѣлія, по одному отъ

[1]) [П. 101 прил. къ ст. 618[1] по Прод. 1906 г.].

[2]) [П. 108 прил. къ ст. 618[1] .].

[3]) [Статьи эти замѣнены прил. къ ст. 618[1] .].

[4]) [Главноуправляющаго землеустройства и земледѣлія. П. 25 прил. къ ст. 619 по Прод. 1901 г.].

министерства внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, народнаго просвѣщенія, путей сообщенія и Императорскаго Двора [1]) и изъ пятнадцати членовъ изъ числа членовъ сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ, близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства. Представитель отъ министерства народнаго просвѣщенія включенъ въ составъ совѣта по иниціативѣ соединенныхъ департаментовъ. Члены совѣта изъ числа сельскихъ хозяевъ приглашаются министромъ земледѣлія срокомъ на одинъ годъ съ Высочайшаго утвержденія. Относительно членовъ отъ министерствъ въ проектѣ предполагалось ихъ назначеніе предоставить подлежащимъ министрамъ, но соединенные департаменты и тутъ внесли измѣненіе, установивъ и для нихъ назначеніе Высочайшею властью по представленію подлежащихъ министровъ. Совѣтъ созывается министромъ ежегодно въ теченіе мѣсяца [2]); въ исключительныхъ случаяхъ можетъ быть назначена въ тотъ же годъ и другая сессія. Разсмотрѣнію совѣта, не иначе, впрочемъ, какъ по распоряженію министра, подлежатъ: 1) предположенія объ изданіи новыхъ законовъ, относящихся до сельскаго хозяйства, а также о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ по оной части учрежденій; 2) заявленія и ходатайства сельско-хозяйственныхъ обществъ и съѣздовъ, земскихъ и иныхъ учрежденій, а также частныхъ лицъ, касающіяся общихъ правительственныхъ мѣръ въ отношеніи сельскаго хозяйства, и 3) всѣ вообще вопросы и дѣла, къ сельскому хозяйству относящіеся, по коимъ министръ признаетъ необходимымъ выслушать мнѣніе совѣта. Для предварительнаго разсмотрѣнія болѣе сложныхъ дѣлъ могутъ быть изъ членовъ совѣта образуемы особыя коммиссіи. По каждому выслушанному дѣлу составляется журналъ, представляемый министру, указывающему дальнѣйшее направленіе дѣла. При внесеніи дѣлъ въ Государственный Совѣтъ или комитетъ министровъ къ представленію обязательно прилагать журналъ сельско-хозяйственнаго совѣта.

Третью группу особыхъ совѣщательныхъ учрежденій при министерствахъ составляютъ совѣты смѣшанные, т.-е. съ представителями отъ различныхъ министерствъ, къ которымъ присоединяются еще иногда и представители общественныхъ интересовъ. Таковъ медицинскій и статистическій совѣты и совѣщательный ветеринарный комитетъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ при министерствѣ путей со-

[1]) [Также главнаго управленія государств. коннозаводства].
[2]) [Шести недѣль. П. 30 прил. къ ст. 619 по Прод. 1906 г.].

общенія и совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ при министерствѣ финансовъ.

Самый старый изъ этихъ совѣтовъ—медицинскій. Онъ учрежденъ еще въ 1811 году при образованіи министерства полиціи и состоялъ тогда изъ директора медицинскаго департамента министерства полиціи, генералъ-штабъ докторовъ военной, морской и гражданской части, двухъ медицинскихъ чиновниковъ и аптекаря и еще почетныхъ членовъ (§§ 31, 32). Въ настоящее время онъ состоитъ изъ предсѣдателя, по представленію министра назначаемаго Высочайшею властью непремѣнно изъ врачей, директора медицинскаго департамента, начальника главнаго военно-медицинскаго управленія, главнаго медицинскаго инспектора флота, медицинскаго инспектора вѣдомства императрицы Маріи, инспектора врачебной части министерства двора, по одному чиновнику отъ министерства народнаго просвѣщенія и финансовъ и неопредѣленнаго числа совѣщательныхъ членовъ, избираемыхъ „изъ чиновниковъ медицинскихъ и фармацевтическихъ, извѣстныхъ по ихъ знаніямъ, опытности и общему уваженію, въ ученомъ свѣтѣ ими пріобрѣтенному, самимъ совѣтомъ и утверждаемыхъ министромъ. Изъ числа совѣщательныхъ членовъ избирается ученый секретарь совѣта, съ утвержденія министра. Для участія въ обсужденіи фармацевтическихъ вопросовъ состоятъ при совѣтѣ два депутата, избираемые петербургскимъ фармацевтическимъ обществомъ на три года и утверждаемые министромъ. На разсмотрѣніе медицинскаго совѣта обязательно вносятся всѣ мѣры по медицинскому устройству, подлежащія Высочайшему утвержденію, и кромѣ того многія дѣла по медицинскому управленію, какъ, напримѣръ, установленіе аптекарской таксы, разрѣшеніе къ продажѣ новыхъ фармацевтическихъ препаратовъ, допущеніе иностранныхъ врачей къ практикѣ, разрѣшеніе вопросовъ учебно-медицинской экспертизы (ст. 386—401) [1]).

[1]) [Медицинскій совѣтъ составляютъ: предсѣдатель, члены—непремѣнные и совѣщательные и ученый секретарь. Непремѣнными членами медицинскаго совѣта состоятъ: главный врачебный инспекторъ, управляющій отдѣломъ народнаго здравія и общественнаго призрѣнія главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, главный военно-медицинскій инспекторъ, главный медицинскій инспекторъ флота, инспекторъ придворной медицинской части, инспекторъ по медицинской части учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи, директоръ Императорскаго института экспериментальной медицины, по одному представителю отъ вѣдомства православнаго вѣроисповѣданія, министерствъ—финансовъ, народнаго просвѣщенія, юстиціи, путей сообщенія и иностранныхъ дѣлъ, торговли и промышленности и главнаго управленія землеустройства и земледѣлія. Предсѣдатель ветеринарнаго комитета и начальникъ ветеринарнаго управленія. При об-

Статистическій совѣтъ служитъ для содѣйствія всѣмъ вообще министерствамъ въ работахъ по административной статистикѣ опредѣленіемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части. Подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго къ тому Высочайшею властью, онъ состоитъ изъ директора и одного изъ старшихъ редакторовъ центральнаго статистическаго комитета, изъ лицъ, назначаемыхъ отъ министерства и главныхъ управленій, изъ академика академіи наукъ и профессора петербургскаго университета по каѳедрѣ статистики, изъ предсѣдательствующаго въ отдѣленіи статистики Императорскаго географическаго общества и лицъ, особо назначаемыхъ Высочайшею властью. Кромѣ этихъ постоянныхъ членовъ, предсѣдатель можетъ временно приглашать и другихъ лицъ, а при разсмотрѣніи вопросовъ, касающихся различныхъ вѣдомствъ, вѣдомства эти также могутъ назначать отъ себя особыхъ представителей. Всѣ эти лица пользуются голосомъ наравнѣ съ постоянными членами (ст. 403—414).

Совѣщательный ветеринарный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя медицинскаго совѣта изъ членовъ отъ медицинскаго и хозяйственнаго департаментовъ министерства внутреннихъ дѣлъ и отъ министерствъ: военнаго, финансовъ, путей сообщенія и государственнаго коннозаводства. И тутъ, какъ въ медицинскомъ совѣтѣ, имѣются еще совѣщательные члены по выбору комитета, съ утвержденія министра, и два депутата отъ скотопромышленниковъ, избираемыхъ порядкомъ, опредѣленнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, и имѣющихъ голосъ только по дѣламъ, касающимся прогона скота. Компетенція его подобна компетенціи медицинскаго совѣта, но только не установлено правило, чтобы всякая мѣра, касающаяся ветеринарнаго дѣла и требующая Высочайшаго утвержденія, подверглась непремѣнно предварительно обсужденію въ комитетѣ (ст. 425—432) [1]).

сужденіи медицинскимъ совѣтомъ вопросовъ объ условіяхъ пріема на военную службу приглашается въ засѣданіе, на правахъ непремѣннаго члена, начальникъ управленія по дѣламъ о воинской повинности. Совѣщательные члены избираются совѣтомъ изъ числа лицъ, заявившихъ себя выдающимися заслугами въ области науки, и опредѣляются въ сей должности Высочайшими указами Правительствующему Сенату. Пп. 9, 12, 14 прил. къ ст. 396 Учр. по Прод. 1906 г.].

[1]) [Ветеринарный комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя, штатныхъ и сверхштатныхъ членовъ, представителей отъ министерствъ: военнаго, народнаго просвѣщенія, финансовъ, путей сообщенія, иностранныхъ дѣлъ, главнаго управленія землеустройства и земледѣлія и главнаго управленія государствен-

Разсмотрѣнныя нами до сихъ поръ совѣщательныя учрежденія смѣшаннаго характера хотя и имѣютъ въ своемъ составѣ представителей различныхъ вѣдомствъ, но тѣмъ не менѣе вполнѣ подчинены тому министерству, при которомъ состоятъ. Но въ послѣднее время явились смѣшанные совѣты нѣсколько иного типа, съ большею самостоятельностью, съ между-министерскимъ, такъ сказать, значеніемъ. Въ случаѣ несогласія предсѣдательствующаго въ нихъ министра съ мнѣніемъ какого-либо изъ представителей постороннихъ вѣдомствъ, дѣло переносится на разрѣшеніе въ комитетъ министровъ.

Первымъ по времени совѣтомъ такого между-министерскаго типа явился совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, учрежденный въ 1885 году (№ 3.055). Коммиссія подъ предсѣдательствомъ графа Баранова, выработавшая общій уставъ желѣзныхъ дорогъ, проектировала устройство цѣлой системы совѣтовъ для завѣдыванія желѣзнодорожнымъ дѣломъ [1]). Во главѣ ихъ долженъ былъ стоять высшій желѣзнодорожный совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія изъ товарищей министровъ финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля, директоровъ подлежащихъ департаментовъ, начальника главнаго штаба и завѣдывающаго передвиженіемъ войскъ по рельсовымъ путямъ, и двадцати выборныхъ представителей отъ желѣзнодорожныхъ обществъ, губернскихъ земствъ и комитетовъ торговли и мануфактуръ, а также горнозаводскихъ и каменноугольныхъ промышленниковъ. Вѣдомство совѣта должно было сосредоточиться на организаціонной и руководящей дѣятельности, а исполнительныя распоряженія предполагалось возложить на распорядительный комитетъ, подъ предсѣдательствомъ товарища министра путей сообщенія, изъ директоровъ нѣкоторыхъ министерскихъ департаментовъ и восьми чиновъ, избираемыхъ совѣтомъ изъ входящихъ въ составъ его представителей, выборныхъ представителей. Въ завѣдываніи же собственно министерства осталась бы тогда лишь техническая сторона желѣзнодорож-

---

наго коннозаводства, директора или вице-директора департамента полиціи, управляющаго подлежащимъ отдѣломъ главнаго управленія мѣстнаго хозяйства, помощника главнаго врачебнаго инспектора, двухъ представителей отъ скотопромышленниковъ и двухъ представителей отъ сельско-хозяйственной промышленности. Утвержденныя министромъ заключенія приводятся въ исполненіе передачею подлежащему учрежденію выписокъ изъ журнала комитета за подписью начальника ветеринарнаго управленія или его помощника. Ст. 432[1]—432[10] по Прод. 1906 г.].

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1885 г., стр. 321—323, 336—342.

наго дѣла. Затѣмъ при желѣзнодорожныхъ инспекціяхъ предполагались мѣстные совѣты подъ предсѣдательствомъ начальниковъ инспекцій изъ представителей мѣстныхъ правительственныхъ установленій и выборныхъ представителей отъ земства, городскихъ обществъ, желѣзнодорожныхъ правленій и торговыхъ комитетовъ. Наконецъ, при товарныхъ станціяхъ предполагалось учредить еще желѣзнодорожныя коммиссіи изъ однихъ только выборныхъ членовъ. Предположенія эти вызвали, однако, рѣшительныя возраженія со стороны министерствъ путей сообщенія, финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, побудившія Государственный Совѣтъ ограничиться учрежденіемъ одного только совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ въ составѣ министерства путей сообщенія и съ устраненіемъ выборнаго начала, но съ сохраненіемъ за нимъ „значенія учрежденія между-министерскаго“.

Сообразно съ этимъ, совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ составляется, подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія, изъ его товарища, директора департамента желѣзныхъ дорогъ, предсѣдателя временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ (въ министерствѣ финансовъ), назначаемыхъ Высочайшею властью членовъ: отъ министерства путей сообщенія двухъ и по одному отъ министерства финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ; военнаго и государственнаго контроля, а также изъ назначаемыхъ Высочайшею властью на годичный срокъ представителей, по два отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, отъ торговли и мануфактуры и отъ земледѣльческой и горнозаводской промышленности [1]). При разсмотрѣніи въ совѣтѣ дѣлъ, касающихся части почтовой, телеграфной, медицинской, таможенной, желѣзнодорожной, полиціи и перевозки войскъ, въ засѣданіяхъ участвуютъ начальники главнаго управленія почтъ, директоры департаментовъ медицинскаго и таможенныхъ сборовъ, начальникъ штаба корпуса

[1]) [Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія, изъ одного изъ его товарищей, начальника управленія желѣзныхъ дорогъ, начальника управленія по сооруженію желѣзныхъ дорогъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ министерства финансовъ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія, членовъ отъ министерствъ: финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, торговли и промышленности и военнаго, главнаго управленія землеустройства и земледѣлія и государственнаго контроля, по одному отъ каждаго изъ названныхъ вѣдомствъ, двухъ представителей отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, двухъ представителей торговли и мануфактуръ и по одному представителю земледѣльческой, горнозаводской и мореходной промышленности. Ст. 725 по Прод. 1906 г.].

жандармовъ и завѣдующій передвиженіемъ войскъ по желѣзнымъ дорогамъ [1]). Кромѣ того, предсѣдатель можетъ приглашать и другихъ лицъ, но только съ совѣщательнымъ голосомъ. Разсмотрѣнію совѣта подлежатъ: 1) законопроекты, 2) проекты указовъ по желѣзнодорожному дѣлу, 3) дѣла, отнесенныя въ его вѣдѣніе общимъ уставомъ желѣзныхъ дорогъ и 4) всякое вообще дѣло, которое какой-либо министръ найдетъ нужнымъ представить на его обсужденіе. Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ, но если съ заключеніемъ большинства не согласится министръ путей сообщенія, или финансовъ, или юстиціи, или внутреннихъ дѣлъ, или государственныхъ имуществъ, или военный, или государственный контролеръ, то возбудившій разномысліе вопросъ вносится на разрѣшеніе въ комитетъ министровъ (Учр. мин., ст. 724—739) [2]).

Въ 1889 году образованъ подобный же между-министерскій совѣтъ при министерствѣ финансовъ—совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ изъ его товарищей, директоровъ департаментовъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, торговли и мануфактуръ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія и по одному члену отъ министерства финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и государственнаго контроля, изъ представителей одного отъ горнозаводской промышленности и по три отъ земледѣльческой промышленности и отъ торговли и мануфактуръ. Порядокъ назначенія членовъ-представителей и порядокъ рѣшенія дѣлъ тотъ же, что̀ и въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ. Вѣдѣнію совѣта подлежатъ всѣ вообще вопросы о желѣзнодорожныхъ тарифахъ. При совѣтѣ состоитъ еще тарифный комитетъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ изъ двухъ членовъ отъ министерства финансовъ и по одному члену

---

[1]) [При разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся частей: почтовой, телеграфной, медицинской и таможенной, желѣзнодорожной полиціи и перевозки войскъ, въ засѣданія совѣта приглашаются, на одинаковомъ основаніи съ прочими членами: начальникъ главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, директоръ департамента таможенныхъ сборовъ, главный врачебный инспекторъ министерства внутреннихъ дѣлъ, начальникъ штаба отдѣльнаго корпуса жандармовъ и начальникъ управленія военныхъ сообщеній, каждый по предметамъ подвѣдомственной ему части. Ст. 729 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Въ случаѣ несогласія министра путей сообщенія, финансовъ, торговли и промышленности, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, военнаго, главноуправляющаго землеустройства и земледѣлія и государственнаго контролера, возбудившій разномысліе вопросъ вносится въ совѣтъ министровъ. Ст. 738 по Прод. 1906 г.].

отъ министерства путей сообщенія, государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля. Вѣдѣнію его подлежатъ менѣе важные тарифные вопросы. Рѣшенія комитета, постановляемыя по большинству голосовъ, приводятся въ исполненіе, если министръ финансовъ не остановитъ ихъ для передачи на разсмотрѣніе совѣта (ст. 488—501) [1]).

Постепенное образованіе всѣхъ этихъ разнообразныхъ совѣщательныхъ учрежденій есть, безъ сомнѣнія, результатъ дѣйствительной практической потребности. Все возрастающая сложность и разнородность задачъ государственнаго управленія дѣлаетъ все настоятельнѣе необходимость сообразовать дѣятельность административныхъ учрежденій съ успѣхами техники и науки, съ измѣнчивыми бытовыми условіями общественной жизни. Но существующія у насъ совѣщательныя учрежденія возникали болѣе или менѣе случайно, въ основу ихъ организаціи не положено одного опредѣленнаго плана. Особенности въ подробностяхъ организаціи ихъ представляются иногда рѣшительно ничѣмъ необъяснимыми. Почему, напримѣръ, въ медицинскомъ совѣтѣ имѣетъ двухъ представителей только одно петербургское фармацевтическое общество, и не

---

[1]) [Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, изъ товарища министра финансовъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія, двухъ членовъ отъ министерства торговли и промышленности, членовъ отъ министерствъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, императорскаго двора и удѣловъ, государственнаго контроля и главнаго управленія землеустройства и земледѣлія, по одному отъ каждаго, трехъ представителей земледѣльческой промышленности, двухъ представителей торговли и мануфактуръ, одного представителя горнозаводской и одного представителя мореходной промышленности и трехъ представителей частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Тарифный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, изъ двухъ членовъ отъ министерства финансовъ, двухъ членовъ отъ министерства торговли и промышленности и по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ, путей сообщенія, государственнаго контроля и главнаго управленія землеустройства и земледѣлія. Ст. 488, 502 по Прод. 1906 г. Высочайше утвержденнымъ 30 мая 1905 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта объ учрежденіи страхованія доходовъ и капиталовъ черезъ посредство государственныхъ сберегательныхъ кассъ созданъ совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ. Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ изъ товарища м-ра финансовъ, управляющаго государственнымъ банкомъ, директора особенной канцеляріи по кредитной части, управляющаго государственными сберегательными кассами, генералъ-контролера департамента кредитной отчетности, начальника главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, управляющаго отдѣломъ страхованія и противопожарныхъ мѣръ главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и представителя отъ министерства юстиціи. Собр. узак. № 102, ст. 535 [1] Учр. мин. по Прод. 1906 г.].

имѣютъ ихъ ни одно изъ медицинскихъ обществъ, ни даже общество народнаго здравія, а институтъ экспериментальной медицины имѣетъ представителя только въ сельско-хозяйственномъ совѣтѣ? Почему только въ одномъ статистическомъ совѣтѣ имѣются представители соотвѣтствующихъ каѳедръ академіи и университета и нѣтъ ихъ въ другихъ подобныхъ учрежденіяхъ? Но въ особенности обращаетъ на себя вниманіе отсутствіе въ законѣ какого бы то ни было опредѣленнаго ценза для назначенія членовъ техническихъ совѣтовъ. Предоставленіе въ этомъ отношеніи полной свободы усмотрѣнію администраціи едва ли умѣстно, такъ какъ самое существованіе подобныхъ совѣтовъ обусловлено некомпетентностью бюрократіи въ вопросахъ данной области. То же самое должно замѣтить и относительно правительственнаго назначенія представителей общественныхъ интересовъ. Бюрократія и тутъ не можетъ быть признана компетентной. Общество само посредствомъ выборовъ, конечно, лучше могло бы намѣтить своихъ представителей. Наконецъ, нельзя не указать на недостаточную самостоятельность этихъ учрежденій, приводящую къ тому, что на дѣлѣ они часто оказываются совершенно лишенными вліянія. Замѣтное исключеніе въ этомъ отношеніи составляютъ совѣты желѣзнодорожный и тарифный.

§ 37. Отдѣльныя министерства.

Такъ какъ система министерскаго управленія предполагаетъ, что каждая крупная отрасль управленія имѣетъ своего особаго представителя, служащаго посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ, то она предполагаетъ всегда существованіе нѣсколькихъ министровъ. Если распредѣленіе вѣдомства между министрами установляется по реальной системѣ, то обыкновенно образуется пять основныхъ министерствъ сообразно различію главныхъ задачъ управленія: веденіе международныхъ сношеній—министерство иностранныхъ дѣлъ, устройство вооруженной силы—министерство военное, устройство суда—юстиціи, завѣдываніе государственными доходами и расходами—министерство финансовъ и, наконецъ, попеченіе о благосостояніи и безопасности государства—министерство внутреннихъ дѣлъ. Но въ большихъ государствахъ эти крупныя отрасли управленія обыкновенно дробятся на болѣе мелкія и потому имѣется большее число министерствъ. Такъ министерство военное распадается на министерство сухопутныхъ военныхъ силъ и морское. Отъ министерства финансовъ отдѣляется завѣдываніе собственно расходами

—государственное казначейство, и производство ревизіи—государственный контроль. Но особенной дробимостью отличается вѣдомство внутреннихъ дѣлъ. Отъ него отдѣляются какъ самостоятельныя министерства: народнаго просвѣщенія, земледѣлія, торговли, путей сообщенія, почтъ, колоній.

При установленіи въ 1810 году новаго распредѣленія дѣлъ между министерствами въ основу его былъ положенъ Сперанскимъ весьма обстоятельно разработанный и послѣдовательно проведенный общій планъ, изложеніе котораго дано въ его проектѣ Уложенія государственныхъ законовъ 1809 г. Сперанскій выходитъ при этомъ, какъ изъ основного положенія, изъ того, что „порядокъ исполнительный есть не что другое, какъ способъ, коимъ законы приводятся въ дѣйствіе. Поэтому общая группировка дѣлъ управленія должна соотвѣтствовать общему раздѣленію законовъ на гражданскіе и государственные, и государственныхъ „на право публичное внѣшнее и внутреннее—отъ перваго рождаются внѣшнія сношенія и государственная оборона, отъ послѣдняго—внутренняя публичная экономія [1]) и установленіе внутренней безопасности". Сообразно этому получается пять главныхъ и отдѣльныхъ частей управленія: 1) внѣшнія сношенія, 2) устройство внѣшней безопасности, 3) публичная экономія, 4) устройство внутренней безопасности и 5) устройство и надзоръ суда. Однако, эти группы не обнимали, по сознанію самого Сперанскаго, всѣхъ предметовъ государственнаго управленія. „Сверхъ сихъ частей есть еще одна, коей управленіе, нынѣ разсѣянное по разнымъ департаментамъ, требуетъ совокупности. Сія есть часть духовныхъ дѣлъ. По существу своему, ни къ промышленности, ни къ юстиціи, а еще менѣе того къ финансамъ и полиціи они принадлежать не могутъ. Посему и нужно составить изъ нихъ особый департаментъ". Да и намѣченныя выше пять главныхъ отраслей управленія не соотвѣтствуютъ вполнѣ отдѣльнымъ министерствамъ. „Нельзя предполагать, чтобъ во всякомъ государствѣ каждая изъ сихъ частей имѣла одинаковое пространство. Естественно, одна другой должна быть сложнѣе и обширнѣе. Отсюда происходятъ раздѣленія каждой на части. Только внѣшнія сношенія, внутренняя безопасность и устройство суда составляютъ каждое предметъ одного министерства: иностранныхъ дѣлъ, полиціи и юстиціи. Устройство внѣшней безопасности и публичная экономія каждая даютъ содержаніе дѣя-

[1]) Позднѣе, при составленіи Свода Законовъ, Сперанскій относилъ законы экономіи или благоустройства не къ государственнымъ, а къ гражданскимъ.

тельности нѣсколькихъ министерствъ. Устройство внѣшней безопасности вѣдается министерствами военно-сухопутныхъ силъ и морскихъ силъ. Публичная экономія вѣдается цѣлой системой министерствъ. По мнѣнію Сперанскаго, „публичная экономія заключаетъ въ себѣ двѣ раздѣльныя части: 1) народную промышленность, яко источникъ всѣхъ государственныхъ доходовъ, 2) доходы или финансы, яко слѣдствіе и участокъ произведенія народной промышленности, на государственныя нужды опредѣленной. Отсюда два министерства: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ, по мысли Сперанскаго, должно было вѣдать промышленность: земледѣліе, фабрики, торговлю. Но „сверхъ сихъ трехъ существенныхъ частей есть другіе предметы, кои хоть сами по себѣ и не составляютъ промышленности, но принадлежатъ къ ней или какъ средства, коими движенія ея совершаются, таковы суть почты и пути сообщенія, или какъ естественныя послѣдствія труда и усовершенія физическихъ способностей: такова есть вообще часть учебная. Посему и сіи предметы не могутъ ни къ какому департаменту приличнѣе относиться, какъ къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Однако, „въ Россіи, гдѣ все надобно еще заводить и вновь строить“, Сперанскій считалъ необходимымъ образованіе отдѣльныхъ министерствъ народнаго просвѣщенія и путей сообщенія. Завѣдываніе финансами должно было распредѣляться также между тремя отдѣльными министрами: финансовъ, государственнаго казначейства, ревизіи государственныхъ счетовъ. Сперанскій особенно настаивалъ на отдѣленіи ревизіи счетовъ, такъ какъ иначе министръ финансовъ „самъ нѣкоторымъ образомъ въ ней былъ бы истецъ, отвѣтчикъ и судья“.

Эта группировка проведена довольно послѣдовательно въ Раздѣленіи дѣлъ государственнаго управленія 27 августа 1810 г. (П. С. З., № 24.326) и въ Учрежденіи министровъ 1811 года (П. С. З., № 24.686) съ немногими частными отступленіями. Такъ, внѣшняя торговля и соляная промышленность отнесены къ вѣдѣнію министерства финансовъ, а не внутреннихъ дѣлъ.

Установленное такимъ образомъ распредѣленіе дѣлъ между министерствами вызвало очень рѣзкую критику Трощинскаго [1]). „Раздѣленіе—говоритъ онъ—основано на правилахъ какой-то отвлеченной соразмѣрности, къ открытію которыхъ нельзя найти ключа. Наименованіе, наиболѣе причинившее замѣшательства въ раздѣленіи, есть наименованіе государственной экономіи. Эко-

[1]) Сборникъ И. Р. И. О., т. III, стр. 66.

номія есть добродѣтель, необходимая въ управленіи всякаго рода. Сія добродѣтель подала поводъ къ метафорѣ, которую присвоили сельской экономіи, наукѣ земледѣлія, политической экономіи и наукѣ о финансахъ. Но ежели метафорическое наименованіе и можетъ быть присвоено какой-нибудь наукѣ, то не можетъ послужить основаніемъ къ порядочному раздѣленію государственныхъ дѣлъ. Метафора есть тропъ, примѣняющійся ко всѣмъ блужденіямъ воображенія; посему нѣтъ никакой причины не помѣстить всѣхъ частей управленія въ отдѣленіи государственной экономіи“ [1]).

Съ такимъ отзывомъ едва ли можно согласиться. Въ выработанномъ Сперанскимъ распредѣленіи задачъ управленія между отдѣльными министерствами дѣло не ограничивалось одной „отвлеченной соразмѣрностью“. Въ немъ нельзя не замѣтить весьма опредѣленнаго и практическаго стремленія выдѣлить въ самостоятельныя министерства всѣ крупныя задачи управленія, не подчиняя все управленіе только соображеніямъ фискальнымъ и полицейскимъ. Проф. Алексѣевъ замѣчаетъ, что соотношеніе отдѣльныхъ министерствъ въ Россіи очень характерно. Оно отличается отъ системы министерства на Западѣ тѣмъ, что у насъ на первомъ планѣ стоятъ интересы фискальные и интересы внѣшней и внутренней безопасности, между тѣмъ какъ попеченіе о народномъ благосостояніи отодвинуто на второй планъ. Административныя задачи, имѣющія въ виду интересы второй группы, не вѣдаются особыми министерствами, а распредѣляются между министерствами, вѣдающими финансовое и полицейское управленіе [2]). Если бы была сохранена безъ измѣненія та система министерства, какая установлялась Учрежденіемъ 1811 г., такого упрека нельзя было бы сдѣлать. Сперанскій именно позаботился о томъ, чтобы выдѣлить особо отъ фискальныхъ и полицейскихъ задачъ попеченіе о производительныхъ силахъ страны въ завѣдываніе министерства внутреннихъ дѣлъ, чуждаго, по плану Сперанскаго, полицейскому управленію.

Но установленное въ 1811 г. распредѣленіе отдѣльныхъ министерствъ продержалось очень недолго. Вскорѣ явился цѣлый рядъ частныхъ поправокъ, совершенно исказившихъ систему въ ея цѣломъ. „Не оставалось,—говоритъ Сперанскій,—почти ни одного министерства, кромѣ министерства юстиціи, которое бы въ

[1]) Въ нѣсколько иной формѣ повторяетъ то же самое Градовскій. Начала II, стр. 419.

[2]) Русское госуд. право, стр. 399.

составныхъ его частяхъ не было перестроено. Министерство финансовъ овладѣло сперва государственнымъ казначействомъ, потомъ установленіемъ кредитной системы; вслѣдъ затѣмъ привлечены къ нему мануфактуры и вѣдомство внутренней торговли. Министерство просвѣщенія соединено съ управленіемъ духовныхъ дѣлъ. Министерство полиціи закрыто [1]) или, лучше сказать, присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ министерствахъ военныхъ послѣдовали также измѣненія [2]).

Любопытно, что въ комитетѣ 6 дек. 1826 года, гдѣ участвовалъ и Сперанскій, о возстановленіи министерства внутреннихъ дѣлъ въ прежнемъ его значеніи и составѣ уже не было рѣчи. Комитетъ все внутреннее управленіе раздѣлилъ на три части: 1) судебное управленіе, 2) полученіе и употребленіе доходовъ казны и 3) попеченіе о безопасности и благосостояніи [3]). Предполагалось только, по примѣру Учрежденія 1802 г., образовать особое министерство коммерціи [4]). Но и это предположеніе осуществлено не было, а въ 1837 году было образовано особое министерство государственныхъ имуществъ, главнымъ образомъ для завѣдыванія государственными крестьянами (П. С. З., № 10.834). Въ вѣдѣніе особаго министерства было отдѣлено также почтовое управленіе. Въ 1868 году оно было присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ 1880 г. было образовано особое министерство, соединявшее въ своихъ рукахъ завѣдываніе такими разнородными дѣлами, какъ почта и духовныя дѣла иностранныхъ исповѣданій (П. С. З., № 61.279). Но въ слѣдующемъ году оно было уже закрыто, и дѣла его переданы снова въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ въ 1882 году изъ состава министерства государственныхъ имуществъ было выдѣлено особое главное управленіе государственнаго коннозаводства. Такимъ образомъ въ настоящее время у насъ существуютъ слѣдующія министерства: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) военное, 3) морское, 4) внутреннихъ дѣлъ, 5) народнаго просвѣщенія, 6) путей сообщенія, 7) финансовъ, 8) земледѣлія и государственныхъ имуществъ, 9) государственнаго коннозаводства, 10) государственный контроль, 11) юстиціи; кромѣтого, принадлежащія собственно къ сферѣ верховнаго управленія: 12) Императорскаго двора, 13) вѣдомство Императрицы Маріи, наконецъ нѣкоторыми пра-

---

[1]) П. С. З., № 27.964, 4 ноября 1819.

[2]) Архивъ историч. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 45.

[3]) Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV, стр. 42.

[4]) Тамъ же, стр. 217.

вами министра пользуется также 14) оберъ-прокуроръ Св. Синода[1]).

Дополненіе. Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ преобразовало въ 1905 г. въ главное управленіе землеустройства и земледѣлія. Въ 1905 и 1906 годахъ всѣ установленія по части торговли и промышленности, за исключеніемъ вѣдающихъ дѣлами о промысловомъ налогѣ и о сборахъ, взимаемыхъ съ торговли и промысловъ, а также за исключеніемъ агентовъ министерства финансовъ за границею и всѣ установленія по горной части выдѣлены изъ состава министерства финансовъ и переименованы въ соотвѣтствующія установленія министерства торговли и промышленности. Примѣч. къ ст. 406 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.

Изъ этихъ министерствъ наиболѣе широкій кругъ вѣдѣнія имѣютъ министерство внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ вѣдаетъ прежде всего полицію, а полицейскіе органы являются у насъ общими исполнительными органами, такъ что принудительное осуществленіе всѣхъ вообще распоряженій администраціи, къ вѣдомству какого бы министерства оно ни относилось, совершается по общему правилу полиціей. Затѣмъ ему принадлежитъ надзоръ за всѣми органами общественнаго и сословнаго самоуправленія и за органами инославнаго и иновѣрнаго духовнаго управленія. Кромѣ этихъ общихъ функцій, спеціальному вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ подлежитъ народное продовольствіе, врачебное дѣло, регулировка народнаго передвиженія, почты и телеграфы, дѣла о печати, переселенческое дѣло, строительная полиція, ремесла. Министерство финансовъ вѣдаетъ, кромѣ государственныхъ доходовъ и расходовъ, торговлю, желѣзно-дорожные тарифы, мануфактурную и заводскую промышленность. Промышленность добывающая вѣдается министерствомъ государственныхъ имуществъ.

Разъ существуетъ нѣсколько министерствъ, является вопросъ объ ихъ взаимномъ соотношеніи. Ст. 182 Учр. мин. постановляетъ, что „всѣ министерства составляютъ единое управленіе, ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣлиться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли“. Однако это „единство“ управленія слѣдуетъ понимать не въ смыслѣ единства общей всѣмъ

[1]) У насъ вошло въ обычай въ курсахъ государственнаго права давать подробный перечень департаментовъ и другихъ установленій, входящихъ въ составъ каждаго отдѣльнаго министерства. Но эти календарныя данныя о числѣ и названіяхъ министерскихъ департаментовъ не представляютъ никакого научнаго интереса. Поэтому, слѣдуя примѣру иностранныхъ государствовѣдовъ, я не вношу этихъ подробностей въ свой курсъ. Нужныя справки всегда можно сдѣлать хотя бы по Адресъ-календарю.

министерствамъ политической программы, а просто въ смыслѣ обязанности каждаго отдѣльнаго министерства содѣйствовать другимъ въ осуществленіи ихъ задачъ, какъ это и поясняется слѣдующими 183 и 184 статьями: „при семъ единствѣ управленія ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому“, а въ „дѣлахъ, прикосновенныхъ къ разнымъ министерствамъ, каждый министръ обязанъ требовать содѣйствія другихъ“. Тутъ ясно сказывается стремленіе строго разграничить сферу дѣятельности каждаго отдѣльнаго министра. Наше законодательство не допускаетъ возможности одному изъ министровъ имѣть руководящее значеніе для всего управленія, быть главою всего министерства, объединяя такимъ образомъ дѣятельность всѣхъ отдѣльныхъ министровъ общей политической программой. И дѣйствительно, отдѣльные министры пользуются у насъ полною независимостью другъ отъ друга и нерѣдко существенно расходятся между собою въ своихъ политическихъ взглядахъ и въ общемъ направленіи дѣятельности [1]).

Въ этомъ отношеніи положеніе нашихъ министровъ существенно отличается отъ положенія министровъ въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ всѣ они составляютъ одно политически солидарное министерство (кабинетъ), всѣ принадлежатъ къ одной и той же политической партіи, располагающей большинствомъ голосовъ въ парламентѣ. Въ Англіи король самъ собственно не выбираетъ отдѣльныхъ министровъ, а поручается составленіе кабинета вожаку (лидеру) той партіи, которая составляетъ большинство въ палатѣ общинъ. Лидеръ парламентскаго большинства занимаетъ положеніе перваго министра, премьера, и подбираетъ остальныхъ членовъ кабинета такъ, чтобы каждая отрасль управленія была надлежащимъ образомъ представлена въ каждой палатѣ, и чтобы вмѣстѣ съ тѣмъ всѣ вліятельныя фракціи, на которыя распадается парламентское большинство, нашли себѣ достойныхъ представителей въ составѣ кабинета. Всѣ министры образуютъ изъ себя коллегію, обсуждающую важнѣйшіе вопросы управленія и опредѣляющую такимъ образомъ общее направленіе дѣятельности всѣхъ министровъ. Каждый отдѣльный министръ обязанъ подчиняться въ своихъ распоряженіяхъ рѣшеніямъ кабинета. Рѣшенія эти, однако, постановляются не по большинству голосовъ, а общимъ соглашеніемъ, и значеніе голоса каждаго отдѣльнаго министра опредѣляется тѣмъ вліяніемъ, какое онъ имѣетъ въ парламентѣ и, слѣдовательно, степенью необходимости или желательности его при-

[1]) [См. выше § 22$\frac{1}{1}$ (дополнительный)].

надлежности къ кабинету. Министры, расходящіеся въ существенныхъ вопросахъ съ вліятельнѣйшими членами кабинета, выходятъ изъ него, уступая мѣсто другимъ болѣе подходящимъ къ составу цѣлаго министерства.

Политическая солидарность министровъ обезпечиваетъ, конечно, полное согласіе ихъ дѣятельности и тѣмъ придаетъ государственному управленію бо̀льшую гармонію, устраняетъ возможность столкновеній между отдѣльными административными вѣдомствами, возможность противодѣйствія ихъ другъ другу. Не слѣдуетъ ли поэтому признать желательнымъ установленіе такой солидарности министровъ во всѣхъ государствахъ, въ частности въ абсолютныхъ монархіяхъ? По справедливому замѣчанію Градовскаго, „проведеніе этихъ началъ въ неограниченной монархіи врядъ ли возможно и полезно“ [1]). Политическая солидарность министровъ въ государствахъ парламентарныхъ прямо обусловлена ихъ зависимостью отъ парламента. Члены парламента всегда являются представителями опредѣленныхъ политическихъ партій; парламентское большинство, состоящее изъ сторонниковъ одной политической партіи, не можетъ стоять внѣ или выше партійныхъ интересовъ. Поэтому и министры, отъ него зависящіе, предъ нимъ отвѣтственные, неизбѣжно проводятъ въ своей дѣятельности опредѣленную партійную программу. Совершенно иное положеніе занимаетъ монархъ. Какъ живое олицетвореніе государственнаго единства, онъ долженъ стоять именно выше партійныхъ интересовъ. Поэтому и въ выборѣ своихъ министровъ онъ не можетъ и не долженъ руководствоваться различіемъ политическихъ партій. Это бы роняло его достоинство, это унижало бы его значеніе, превращало бы его изъ носителя великой идеи государства въ слугу узкихъ и преходящихъ партійныхъ стремленій. Именно въ силу такого положенія монарха выше партійныхъ различій монархъ конституціонный, сообразно чередующемуся въ парламентѣ господству партій, можетъ править при содѣйствіи министровъ, представителей различныхъ политическихъ направленій, а монархъ абсолютный, нестѣсняемый необходимостью считаться съ періодическимъ преобладаніемъ въ парламентѣ то той, то другой партіи, призываетъ на министерскіе посты выдающихся государственныхъ дѣятелей независимо отъ различія ихъ направленій. Въ монархіи парламентской партійность министерства установляется лишь въ силу вліянія парламента, а потому монархъ и при партійномъ министерствѣ остается внѣ партійныхъ раздоровъ. Въ

[1]) Начала, II, стр. 403.

монархіи же абсолютной, гдѣ министры зависятъ только отъ монарха, партійность министерства неизбѣжно низвела бы и монарха до служенія партійнымъ цѣлямъ.

Примѣненіе начала политической солидарности министровъ къ абсолютной монархіи не только исказило бы положеніе монарха, но было бы нецѣлесообразно и съ точки зрѣнія общественныхъ интересовъ. Въ конституціонной монархіи, какъ бы ни было узко партійно министерство, разнообразные общественные интересы находятъ себѣ выраженіе въ народномъ представительствѣ. Самая періодическая смѣна чередующагося господства парламентскихъ партій уже даетъ возможность самымъ разнообразнымъ теченіямъ общественной жизни повліять каждому въ свой чередъ на дѣятельность государственной власти. Но въ абсолютной монархіи государственная служба единственный путь къ участію въ общей политической дѣятельности. Если бы въ абсолютной монархіи вся государственная дѣятельность была подчинена вполнѣ солидарнымъ между собой министрамъ, партійность такого управленія ни въ чемъ не находила бы себѣ противовѣса. Абсолютный монархъ, отъ котораго однако зависятъ его министры, узналъ бы о всѣхъ дѣлахъ государственнаго управленія въ ихъ одностороннемъ освѣщеніи.

Полная объективность едва ли совмѣстима съ энергической государственной дѣятельностью. Чтобы быть всегда готовыми идти навстрѣчу запросамъ общественной жизни, надо прежде всего имѣть опредѣленную политическую программу, а такая программа не можетъ быть вовсе лишена партійной окраски. Полная объективность умѣстна въ научной теоріи; въ практической дѣятельности нельзя за всѣмъ угоняться, тутъ необходимо выбирать, предпочитать одну ближайшую выгоду другой. Въ законодательныхъ и административныхъ реформахъ приходится всегда нѣсколько суживать задачу, чтобы тѣмъ вѣрнѣе обезпечить дѣйствительное ея осуществленіе. И сообразно мѣняющимся теченіямъ общественной жизни выдвигается на первый планъ то та, то другая партійная программа, болѣе соотвѣтствующая условіямъ времени. Но въ конституціонныхъ государствахъ господство различныхъ партій постоянно чередуется, и этимъ самымъ уже создается противовѣсъ чрезмѣрной партійной односторонности государственной дѣятельности. А въ абсолютной монархіи не можетъ быть этой борьбы и чередованія политическихъ партій. Поэтому полная политическая солидарность министровъ неизбѣжно приводила бы здѣсь къ ничѣмъ несдерживаемому господству одностороннихъ партійныхъ интересовъ.

ГЛАВА III.

МѢСТНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 38. Мѣстныя учрежденія.

Задачи государственнаго управленія не могутъ быть осуществлены дѣятельностью однихъ центральныхъ органовъ. Прежде всего акты непосредственнаго исполненія требуютъ дѣятельности на мѣстѣ, въ различныхъ частяхъ государственной территоріи. Само собой очевидно, что нельзя всѣхъ неповинующихся добровольно велѣніямъ власти принуждать къ тому центральнымъ учрежденіямъ. Для того, чтобы велѣнія власти находили себѣ по всему пространству государства должное повиновеніе, государственная власть должна имѣть и на мѣстахъ исполнительные органы. И въ тѣхъ случаяхъ, когда исполненіе совершается дѣятельностью самихъ государственныхъ учрежденій, дѣятельностью должностныхъ лицъ, необходима ихъ дѣятельность не только въ центрѣ, но и на мѣстахъ. Школы, больницы, дороги должны существовать во всѣхъ частяхъ государства. Осуществленіе другихъ функцій администраціи, принятіе распоряженій и въ особенности изданіе указовъ, не требуетъ съ такою безусловностью дѣятельности на мѣстахъ. Возможно представить себѣ такую организацію государственнаго управленія, что всѣ общія правила будутъ установляться только одними центральными органами, что всѣ возникающіе вопросы будутъ разрѣшаться, всѣ распоряженія будутъ исходить отъ тѣхъ же центральныхъ органовъ, а дѣятельность мѣстныхъ органовъ сведется къ одному пассивному исполненію. Такой порядокъ управленія мыслимъ, но нигдѣ, однако, онъ практически не осуществляется. Въ текущей государственной жизни всегда возникаетъ множество такихъ вопросовъ, которые требуютъ непремѣнно немедленнаго разрѣшенія и притомъ сообразно именно мѣстнымъ условіямъ. Центральные же органы не могутъ ни достаточно быстро разрѣшать вопросы, возникающіе въ отдаленныхъ частяхъ государственной территоріи, ни быть достаточно чуткими ко всему разнообразію мѣстныхъ условій. Поэтому во всѣхъ государствахъ имѣются и мѣстные органы, не только призванные исполнять распоряженія цен-

тральныхъ органовъ, но и надѣленные нѣкоторою долею самостоятельной власти распоряженія.

Смотря по различію отдѣльныхъ отраслей управленія, мѣстные органы центральныхъ учрежденій установляются или по всей территоріи государства, или только въ нѣкоторыхъ ея частяхъ. Если данная задача управленія требуетъ повсемѣстнаго осуществленія, то на всемъ пространствѣ государства организуются соотвѣтствующія мѣстныя учрежденія, вѣдающія каждое опредѣленную часть государственной территоріи, такъ что получается дѣленіе всего государства на опредѣленные округи. Но имѣются и такія задачи государственнаго управленія, которыя осуществляются лишь въ опредѣленныхъ частяхъ государства. Таково таможенное управленіе, требующее существованія мѣстныхъ органовъ только на границахъ государствъ. Внутри государства таможеннымъ учрежденіямъ нечего было бы дѣлать. Такъ же точно учрежденія, завѣдующія торговымъ мореходствомъ, организуются лишь въ портовыхъ городахъ.

Таможни по европейской границѣ распредѣляются на семь таможенныхъ округовъ [1]), подъ управленіемъ каждый начальника

---

[1]) Петербургскій, Рижскій, Вержболовскій, Калишскій, Радзивиловскій, Бессарабскій, Южный. Уст. там., 6.

[Согласно 3 и 4 ст. там. уст. изд. 1904 г. таможенныя учрежденія входятъ въ составъ таможенныхъ округовъ. Наименованіе послѣднихъ, опредѣленіе и измѣненіе ихъ границъ, а также назначеніе мѣстопребыванія для окружныхъ таможенныхъ управленій предоставляется министру финансовъ, который распоряженія свои доноситъ Правительствующему Сенату для распубликованія. Границы каждаго приморскаго торговаго порта опредѣляются комитетомъ по портовымъ дѣламъ. Портовое управленіе составляютъ: 1) начальникъ порта съ чинами по штату и 2) присутствіе по портовымъ дѣламъ. Портовыя управленія находятся въ вѣдомствѣ министерства торговли и промышленности и въ порядкѣ надзора и руководства подчиняются комитету по портовымъ дѣламъ. Начальникъ порта назначается министромъ торговли и промышленности. Ему ввѣряется непосредственное завѣдываніе и управленіе портомъ. Присутствіе по портовымъ дѣламъ образуется подъ предсѣдательствомъ начальника порта изъ членовъ отъ министерствъ: путей сообщенія, внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, торговли и промышленности и финансовъ, городского головы портоваго города, предсѣдателей мѣстныхъ биржевого комитета и комитета торговли и мануфактуръ и двухъ членовъ отъ мѣстнаго купечества. Присутствію по портовымъ дѣламъ предоставляется: 1) изданіе обязательныхъ постановленій относительно: а) движенія и стоянки судовъ; б) нагрузки, выгрузки, передвиженія и храненія товаровъ и др. указанныхъ въ законѣ предметовъ; 2) предварительное разсмотрѣніе предположеній начальника порта по улучшенію, развитію и переустройству; 3) отводъ участковъ правительственнымъ учрежденіямъ и частнымъ лицамъ; 4) продажа ненужнаго имущества порта и отдача въ аренду казеннаго имущества на сумму до пяти тысячъ рублей. Дѣла въ присутствіи разрѣша-

округа. Въ составъ округовъ входятъ: 1) таможни перваго класса; 2) таможни второго и третьяго класса; 3) таможенныя заставы, и 4) таможенные переходы (Уст. там., ст. 12) [1]). Русскіе товары могутъ быть вывозимы черезъ всѣ эти учрежденія (ст. 775) [2]). Иностранные товары можно провозить всѣ безразлично только въ складочныя таможни и таможни перваго класса. Въ таможни второго и третьяго класса допускаются всѣ безпошлинные иностранные товары, и изъ обложенныхъ пошлиною только нѣкоторые. Въ таможенныя заставы допускаются только безпошлинные иностранные товары и кромѣ того хлѣбъ въ мукѣ. Наконецъ, черезъ переходные пункты не допускается вовсе провозъ иностранныхъ товаровъ (ст. 326—329) [3]). Главныя складочныя таможни подчиняются непосредственно департаменту таможенныхъ сборовъ; всѣ другія таможенныя учрежденія подчиняются управленію таможенныхъ округовъ, число и границы которыхъ опредѣляются властью министра (ст. 35) [4]).

Для отвращенія тайнаго провоза товаровъ при таможенныхъ учрежденіяхъ организованъ отдѣльный корпусъ пограничной стражи, имѣющій военную организацію, пополняемый, какъ и армія, изъ новобранцевъ, но имѣющій своимъ шефомъ министра финансовъ (ст. 3, прим.). [5]). Въ Балтійскомъ морѣ кромѣ того имѣется таможенная крейсерская флотилія, составляющая часть военнаго флота, но въ мирное время находящаяся въ исключительномъ распоряженіи министра финансовъ (ст. 295) [6]).

Торговымъ портомъ по нашему законодательству признаются, какъ портовыя воды (гавань и рейдъ), такъ и прибрежное въ приморской мѣстности пространство, занятое портовыми сооруженіями (Уст. торг., ст. 123, прим. 3, Прилож.) [7]). Ближайшее опредѣленіе границъ торговаго порта устанавливается министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами,

---

ются по большинству голосовъ и при равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Жалобы на обязательныя постановленія и на опредѣленія присутствія по портовымъ дѣламъ приносятся въ трехмѣсячный срокъ комитету по портовымъ дѣламъ. Ст. 640, 639, 647 и 653 Уст. торг. изд. 1903 г. и Прод. 1906 г.].

[1]) [Ст. 16 изд. 1904 г.].

[2]) [Ст. 775 въ изданіи тамож. уст. 1904 г. исключена].

[3]) [Ст. 17—19 и 27 изд. 1904 г.].

[4]) [Ст. 59 тамъ же].

[5]) [Ст. 2 изд. 1904 г.].

[6]) [Ст. 295 по изд. 1904 г. исключена].

[7]) [Ст. 607 изд. 1903 года].

съ обнародованіемъ такого распоряженія черезъ Сенатъ. Портовое управленіе составляютъ капитанъ надъ портомъ съ подчиненными ему должностными лицами и особое по портовымъ дѣламъ присутствіе. Капитанъ надъ портомъ назначается, по представленію губернатора, министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ морскимъ министерствомъ и есть непосредственный начальникъ портовой полиціи. Особое по портовымъ дѣламъ присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ градоначальника, гдѣ онъ имѣется, или губернатора, если онъ живетъ въ портовомъ городѣ; если же нѣтъ, то предсѣдательствуетъ одинъ изъ начальниковъ мѣстныхъ учрежденій морского, таможеннаго, карантиннаго или путей сообщенія по приглашенію министра внутреннихъ дѣлъ. Членами присутствія состоятъ капитанъ надъ портомъ, начальники мѣстныхъ управленій морского, таможеннаго и карантиннаго, представитель судебнаго вѣдомства по указанію министра юстиціи, мѣстный инженеръ путей сообщенія, представитель мѣстной инспекціи желѣзныхъ дорогъ или управленія мѣстной казенной желѣзной дороги, городской голова портоваго города, предсѣдатель мѣстныхъ биржевого комитета и комитета торговли и мануфактуръ и два члена отъ купечества, избираемые изъ лицъ, владѣющихъ мореходными судами или ведущими отпускную морскую торговлю, мѣстнымъ биржевымъ комитетомъ или, гдѣ его нѣтъ, купеческимъ обществомъ, а гдѣ и его нѣтъ — городской думой. Вѣдѣнію портоваго присутствія подлежитъ: 1) изданіе обязательныхъ постановленій по благоустройству и порядку въ подвѣдомственномъ ему портѣ; 2) разрѣшеніе частнымъ лицамъ занимать части морского побережья; 3) назначеніе мѣста для нагрузки и выгрузки легко воспламеняющихся веществъ и балласта; 4) ходатайство передъ высшимъ начальствомъ о нуждахъ и пользахъ порта; 5) разсмотрѣніе жалобъ на распоряженія капитана надъ портомъ. Дѣла рѣшаются въ присутствіи по большинству голосовъ. Но если съ большинствомъ не согласится губернаторъ или, по вопросамъ, касающимся ихъ вѣдомствъ, представители министерствъ морского, финансовъ, путей сообщенія, то дѣло представляется министру внутреннихъ дѣлъ, который и разрѣшаетъ его по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами. Частныя лица могутъ приносить жалобы на постановленія присутствія Сенату въ трехмѣсячный срокъ.

Въ Кавказскомъ краѣ и въ губерніи Астраханской таможенныя учрежденія соединены съ карантинными и находятся въ завѣдываніи начальниковъ карантинно-таможенныхъ округовъ, Ба-

кинскаго и Кутаисскаго (Уст. там., ст. 1243 [1]), 1161) [2]). Въ средней Азіи образованы три таможенныхъ округа: Туркестанскій охватывающій границы туркестанскаго генералъ-губернаторства, южной части Семирѣчинской области, побережья рѣкъ Панджа и Аму-Дарьи, равно какъ и Бухарскую таможню; Семипалатинскій, охватывающій границы Томской губерніи, Семипалатинской и восточной части Семирѣчинской области, и Закаспійскій, охватывающій Закаспійскую область со включеніемъ Азунъ-Адинской таможни (Уст. там., 1327) [3]). Въ восточной Сибири таможенныя заставы подчиняются Иркутской таможнѣ, подчиняющейся непосредственно департаменту таможенныхъ сборовъ (Уст. там., 1346, 1352, 1354) [4]).

Мѣстныя учрежденія, организуемыя во всѣхъ частяхъ государственной территоріи и находящіяся въ завѣдываніи этихъ учрежденій дѣленія государственной территоріи могутъ быть пріурочены къ какой-нибудь одной опредѣленной отрасли управленія или имѣть болѣе общее значеніе. Сообразно съ этимъ различаютъ спеціальное и общее административное дѣленіе страны на округа.

Спеціальные округа существуютъ у насъ для управленія горнаго [5]), почтъ и телеграфовъ, путей сообщенія, народнаго просвѣщенія, военнаго.

---

[1]) [По изд. 1904 г. исключена].

[2]) [Ст. 61—63 изд. 1904 г. Таможенныя учрежденія перечисленныхъ въ текстѣ мѣстностей входятъ въ составъ таможенныхъ округовъ, наименованіе которыхъ и проч. зависитъ отъ министра финансовъ. См. вын. 1-ю на страницѣ 415].

[3]) [Въ изд. 1904 г. значится исключенной].

[4]) [Ст. 11 изд. 1904 г. Таможенныя учрежденія въ Сибири состоятъ въ непосредственномъ вѣдѣніи департамента таможенныхъ сборовъ, таможенныя же заставы подчиняются подлежащимъ таможнямъ по усмотрѣнію министра финансовъ].

[5]) [Въ 1894 г. министерство государственныхъ имуществъ было преобразовано въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ, причемъ указанныя въ горномъ уставѣ права и обязанности министра государственныхъ имуществъ были предоставлены министру земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Высоч. указомъ 6 мая 1905 г. министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ было преобразовано въ главное управленіе землеустройства и земледѣлія, причемъ изъ состава сего министерства были выдѣлены и переданы въ министерство финансовъ всѣ установленія по горной части, съ оставленіемъ за главнымъ управленіемъ обязанности по завершенію поземельнаго устройства горнозаводскаго населенія. Высоч. указомъ 27 октября 1905 г. было образовано министерство торговли и промышленности, въ вѣдѣніе котораго переданы изъ министерства всѣ установленія по горной части].

Для мѣстнаго управленія горною частью образованы десять горныхъ областей [1]). Кромѣ того, въ составѣ областей для мѣстнаго надзора имѣются горные округа, отъ восьми до одного на область, всего въ десяти областяхъ тридцать восемь округовъ, и заводскіе округа и округи для мѣстнаго завѣдыванія казенными горными заводами. Заводскій округъ объемлетъ нѣсколько заводовъ; заводскую округу составляетъ каждый отдѣльный казенный заводъ съ отведенными къ нему землями.

Не во всѣхъ горныхъ областяхъ учреждены мѣстныя горныя управленія, а только въ шести [2]), въ остальныхъ четырехъ управленіе вѣдается непосредственно горнымъ департаментомъ. Во главѣ горныхъ округовъ стоятъ горные инженеры. Всѣ эти органы—бюрократическіе: и въ горныхъ управленіяхъ вся рѣшительная власть сосредоточена въ рукахъ ихъ начальниковъ (Уст. горн., ст. 51). Но кромѣ нихъ для надзора за соблюденіемъ должнаго благоустройства и порядка на частныхъ горныхъ заводахъ и промыслахъ имѣются еще присутствія по горнозаводскимъ дѣламъ: гдѣ есть горныя управленія—при нихъ; для горныхъ же областей, не имѣющихъ горныхъ управленій—одно общее присутствіе при горномъ департаментѣ. Присутствія при горныхъ управленіяхъ образуются подъ предсѣдательствомъ начальника управленія, его помощника, представителя отъ м. внутр. дѣлъ и лица прокурорскаго надзора по назначенію соотвѣтствующихъ министровъ и двухъ представителей частной горной промышленности, избираемыхъ срокомъ на три года мѣстными съѣздами горнопромышленниковъ, а гдѣ таковыхъ нѣтъ — назначаемыхъ министромъ земледѣлія [3]). Присутствія осуществляютъ частью указную власть,

---

[1]) Уральская, Западно- и Восточно-Сибирскія, Кавказская, южной Россіи, Западная (до 1895 г. губ. Ц. П.), Сѣверо-Западная, Замосковная, Волжская и Сѣверная (Уст. горн., ст. 17). [Въ настоящее время существуетъ 11 горныхъ областей — кромѣ исчисленныхъ еще юго-восточная. Ст. 17 по Прод. 1906 г.].

[2]) Въ Уральской, Сибирскихъ, Кавказской, Южно-Русской и Западной (Уст. горн., ст. 20). [Мѣстное горное управленіе также въ юго-восточной горной области. Ст. 20 по Прод. 1906 г.].

[3]) [Присутствія по горнозаводскимъ дѣламъ при горномъ департаментѣ и при горныхъ управленіяхъ въ Европейской Россіи, за исключеніемъ губ. Ставропольской, упразднены съ передачею ихъ правъ и обязанностей губернскимъ или областнымъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіямъ, которыя состоятъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернаторэ, прокурора окружнаго суда или его товарища, начальника губернскаго жандармскаго управленія, старшаго фабричнаго инспектора или фабричнаго инспектора, окружнаго горнаго инженера или его помощника, четырехъ членовъ отъ мѣстныхъ фабрикантовъ и заводчиковъ и членовъ отъ горнопро-

частью административно-судебную. Жалобы на ихъ постановленія приносятся въ мѣсячный срокъ министру и разрѣшаются имъ по соглашенію съ мин. вн. дѣлъ (Уст. горн., ст. 160—168).

Въ областяхъ Уральской, Подмосковной и Западной министръ земледѣлія [1]) можетъ созывать съѣздъ горнопромышленниковъ; въ Кавказской области—съѣздъ марганцевыхъ промышленниковъ по соглашенію съ главноначальствующимъ [2]), повсемѣстно—съѣзды нефтепромышленниковъ, для Кавказа по соглашенію съ главноначальствующимъ (Уст. горн., ст. 35 и 552—554) [2]).

Особую организацію мѣстное управленіе горною частью имѣетъ въ Области Войска Донского, въ Алтайскомъ горномъ округѣ и въ Нерчинской горной округѣ. Въ Области Войска Донского управленіе горною частью завѣдуется управляющимъ и подчиненными ему младшими горными инженерами (Уст. горн., ст. 978, 979) [3]). Алтайскіе заводы, промыслы и рудники подъ главнымъ вѣдомствомъ кабинета управляются на мѣстѣ главнымъ горнымъ управленіемъ, при коемъ ежегодно по выполненіи установленнаго годового наряда металловъ составляется горный совѣтъ для составленія общаго годового отчета, годового росписанія на слѣдующій годъ и разсмотрѣнія отчетовъ и проектовъ (Уст. горн., ст. 1046, 1050, 1060, 1075) [4]). Такимъ же образомъ устроено управленіе нерчинскихъ заводовъ и рудниковъ, со включеніемъ петровскаго чугуноплавильнаго завода въ Верхнеудинскомъ округѣ Забайкальской области (Уст. горн., ст. 1216—1217, 1219) [4]), только нѣтъ совѣта.

Для завѣдыванія почтовымъ и телеграфнымъ дѣломъ образуются почтово-телеграфные округа перваго и второго разряда, пространство которыхъ опредѣляется по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, и кромѣ того въ городахъ и селеніяхъ

мышленниковъ. Число членовъ отъ горнопромышленниковъ опредѣляется министромъ торговли и промышленности. Члены отъ фабрикантовъ и заводчиковъ избираются совѣщательнымъ по торговлѣ и мануфактурной промышленности учрежденіемъ, гдѣ такое существуетъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ—предсѣдателемъ присутствія и утверждаются вышеозначеннымъ министромъ на трехлѣтній срокъ. Ст. 161 Уст. горн., 49, 49[3] и 49[4] Уст. пром. по Прод. 1906 г.].

[1]) [См. вын. 5 на страницѣ 418].

[2]) [По соглашенію съ намѣстникомъ. См. ст. 35[1] и 35[2] по Прод. 1906 г.].

[3]) [Управленіе горною и соляною частями (въ Области Войска Донского упразднено. Мѣстное завѣдываніе горною и соляною частями въ этой области возложено на юговосточное горное управленіе. Примѣч. 1 къ ст. 978 по Прод. 1906 г.].

[4]) [См. Прод. 1906 г. къ т. VII Св. зак.].

устроены почтовыя конторы и отдѣленія [1]). Управленіе почтово-телеграфнымъ округомъ сосредоточивается въ рукахъ начальника округа, его помощника и другихъ подчиненныхъ ему чиновъ (Уст. почт., ст. 10, 54; Уст. телегр., ст. 2, примѣч.).

Внутреннія, водяныя и сухопутныя сообщенія распредѣлены между десятью округами путей сообщенія (Уст. пут. сообщ., ст. 3). Въ каждомъ округѣ управленіе имъ сосредоточивается въ общемъ присутствіи окружного правленія, состоящемъ, подъ предсѣдательствомъ начальника округа, изъ его помощника и членовъ правленія (ст. 19). Принадлежащіе къ округу пути сообщенія подраздѣляются на отдѣленія, а отдѣленія на дистанціи. Всѣ эти дѣленія могутъ быть измѣняемы властью министра путей сообщенія (ст. 17, прим. 1).

Для завѣдыванія дѣломъ народнаго просвѣщенія имѣются мѣстныя учрежденія, пространство вѣдомства которыхъ частью опредѣляется спеціальнымъ дѣленіемъ государственной территоріи на двѣнадцать учебныхъ округовъ, частью совпадаетъ съ общимъ административнымъ дѣленіемъ на губерніи и уѣзды. Во главѣ каждаго учебнаго округа стоитъ попечитель, которому подчиняются всѣ учебныя заведенія округа. Попечитель подчиняется непосредственно министру. Но кромѣ того для ближайшаго завѣдыванія народными училищами въ каждой губерніи имѣется директоръ народныхъ училищъ и подчиненный ему инспекторъ и особые училищные совѣты, губернскіе и уѣздные: губернскій—подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ директора народныхъ училищъ, двухъ членовъ, избираемыхъ земскимъ собраніемъ и по одному представителю отъ мин. нар. просв., мин. внутреннихъ дѣлъ и отъ епархіальнаго начальства; уѣздный—подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя изъ инспектора народныхъ училищъ, двухъ членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, отъ городской думы и представителей отъ тѣхъ же вѣдомствъ, что и въ губернскомъ совѣтѣ (Положеніе о начальн. училищ. 25 мая 1874 г. П. С. З. № 53.574). По ходатайству земскаго собранія министръ народнаго просвѣщенія можетъ разрѣшить присутствованіе въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ съ правомъ голоса по санитарно-гигіеническимъ вопросамъ и земскому врачу (М. Г. С. 19 дек. 1888 Собр. узак. 1889, ст. 116). Вѣдѣнію уѣзднаго училищнаго совѣта подлежитъ:

---

[1]) [Для завѣдыванія на мѣстахъ почтовою и телеграфною частями учреждены почтово-телеграфные округа, съ опредѣленіемъ пространства ихъ по ближайшему усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ. Ст. 10 по Прод. 1906 г.].

1) попеченіе объ открытіи училищъ и снабженіе ихъ учебными пособіями и закрытіе училищъ, признанныхъ вредными; 2) разсмотрѣніе отчета инспектора о состояніи училищъ; 3) утвержденіе учителей и увольненіе отъ должности признанныхъ неблагонадежными, и 4) представленіе губернскому совѣту объ утвержденіи попечителей училищъ и распорядителей частныхъ и воскресныхъ школъ, а также о тѣхъ училищахъ и учителяхъ, кои заслуживаютъ поощренія (Пол. о начал. учил., ст. 29). Дѣла рѣшаются въ совѣтѣ по большинству голосовъ; въ случаѣ равенства голосовъ предсѣдатель даетъ перевѣсъ. По вопросамъ же объ утвержденіи и увольненіи учителей и о закрытіи училищъ предсѣдатель, если не согласенъ съ большинствомъ, можетъ перенести дѣло въ губернскій совѣтъ (ст. 30). Кромѣ того, и заинтересованныя лица могутъ приносить на уѣздный совѣтъ жалобы въ губернскій (ст. 31). На рѣшеніе губернскаго совѣта жалобы приносятся въ первый департаментъ Сената, кромѣ вопросовъ по учебной части, разрѣшеніе которыхъ предоставлено министру народнаго просвѣщенія (ст. 36).

Учебные округа, однако, не охватываютъ всей Россіи; въ составъ ихъ входитъ 78 губерній и областей, кромѣ того округъ Закатальскій и Внутренняя Киргизская Орда. Но, затѣмъ, кромѣ Финляндіи, остаются внѣ принадлежности къ учебнымъ округамъ Туркестанскій край, двѣ губерніи: Иркутская и Енисейская, четыре области: Якутская, Забайкальская, Амурская, Приамурская, и островъ Сахалинъ. Главное управленіе учебными заведеніями въ этихъ мѣстностяхъ предоставлено мѣстнымъ генералъ-губернаторамъ, и при нихъ состоятъ инспектора училищъ, при Туркестанскомъ и Иркутскомъ — главные, при Приамурскомъ — окружной (Уст. учебн. учр., ст. 62, 68, 90).

Русскія учебныя заведенія въ Финляндіи состоятъ въ управленіи петербургскаго учебнаго округа [1]). Но завѣдываніе хозяйственною частью русскихъ среднихъ учебныхъ заведеній временно ввѣрено состоящему при мѣстномъ генералъ-губернаторѣ

[1]) [Завѣдываніе русскими учебными заведеніями В. Кн. Финляндскаго возлагается на директора сихъ заведеній, которому подчиняются всѣ русскія среднія, низшія и начальныя учебныя заведенія края, независимо отъ источниковъ ихъ содержанія. Директоръ назначается по представленію попечителя с.-петербургскаго учебнаго округа и по соглашенію министра народнаго просвѣщенія съ финляндскимъ генералъ-губернаторомъ изъ числа лицъ, получившихъ высшее образованіе и опытныхъ въ педагогическомъ дѣлѣ. Онъ входитъ въ составъ совѣщательнаго комитета въ качествѣ непремѣннаго члена. Ст. 12 Уст. учеб. зав. по Прод. 1906 г.].

совѣщательному комитету по дѣламъ русскихъ учебныхъ заведеній, составъ и порядокъ дѣйствія коего опредѣляются генералъ-губернаторомъ по соглашенію съ м. н. пр. (Уст. уч. учр., ст. 7, 12).

§ 39. Общее административное дѣленіе.

Кромѣ подобныхъ спеціальныхъ административныхъ дѣленій во всѣхъ государствахъ, существуетъ еще и общее административное дѣленіе страны. Это объясняется тѣмъ, что всѣ отдѣльныя задачи управленія приходится осуществлять совмѣстно въ однѣхъ и тѣхъ же частяхъ государства, и при этомъ мѣстныя особенности неизбѣжно вліяютъ не только на практическія условія осуществленія каждой отдѣльной задачи, а также и на взаимное соотношеніе этихъ задачъ. Въ зависимости отъ особенныхъ мѣстныхъ условій та или другая задача управленія можетъ получить особое преобладающее значеніе, заслонить собою другія, стать къ нимъ въ своеобразное отношеніе. Да кромѣ того, успѣхъ и плодотворность дѣятельности каждаго изъ мѣстныхъ учрежденій въ отдѣльности непремѣнно предполагаютъ извѣстную гармонію, извѣстное согласованіе его дѣятельности съ дѣятельностью всѣхъ другихъ мѣстныхъ учрежденій, такъ чтобы они не только не мѣшали другъ другу, а находили другъ въ другѣ поддержку. Но при полной обособленности отдѣльныхъ мѣстныхъ учрежденій это было бы недостижимо. Если каждое мѣстное учрежденіе будетъ подчинено только центральному органу своего вѣдомства и будетъ поставлено внѣ всякой связи съ другими мѣстными учрежденіями, то въ мѣстномъ управленіи неизбѣжно получится полный разладъ. Для устраненія этого зла необходимо созданіе въ отдѣльныхъ частяхъ государственной территоріи такихъ учрежденій, которыя бы являлись въ мѣстности представителями вообще правительственной власти и своею дѣятельностью служили объединенію всего мѣстнаго управленія. Мѣстности, подчиненныя вѣдѣнію такого учрежденія, получаютъ уже значеніе не спеціальнаго, а общаго административнаго дѣленія.

Общихъ административныхъ дѣленій обыкновенно бываетъ нѣсколько, другъ другу подчиненныхъ, такъ что крупныя административныя дѣленія подраздѣляются на меньшія, а тѣ еще на болѣе мелкія; это обусловливается тѣмъ, что и самое осуществленіе задачъ управленія пріурочивается къ болѣе или менѣе обширнымъ частямъ территоріи. Есть задачи управленія, осуществленіе

которыхъ должно быть по возможности приближено къ населенію: таково, напримѣръ, начальное обученіе, или полиція безопасности. Начальная школа или органъ полицейской власти для того, чтобы выполнить свое назначеніе, должны быть близки населенію, должны находиться по возможности въ каждомъ селеніи. Но есть, напротивъ, другія задачи, требующія непремѣнно совмѣстнаго осуществленія въ болѣе обширномъ районѣ. Таково, напримѣръ, дѣло взаимнаго страхованія отъ огня,—отдѣльнымъ мелкимъ селеніямъ оно было бы не подъ силу. Но кромѣ этого различія самихъ задачъ управленія, существованіе нѣсколькихъ соподчиненныхъ другъ другу административныхъ дѣленій обусловливается еще и тѣмъ, что этимъ облегчается надзоръ за дѣятельностью низшихъ мѣстныхъ органовъ, такъ какъ между ними и центральными органами установляются посредствующія инстанціи. Въ силу многочисленности низшихъ органовъ, имъ нельзя ни дать сложной организаціи, ни обезпечить высокія качества ихъ личнаго состава: это бы слишкомъ дорого обошлось государству. Поэтому необходимо надъ ними непосредственно поставить другія учрежденія съ болѣе сложной организаціей, съ болѣе избраннымъ личнымъ составомъ для надзора и руководства ихъ дѣятельности.

Основаніемъ общаго административнаго дѣленія можетъ служить или исторически сложившееся расчлененіе страны, или просто соображенія административнаго удобства. Въ первомъ случаѣ единицами административнаго дѣленія служатъ болѣе или менѣе обособленныя части государственной территоріи, имѣющія за собой различное историческое прошлое. Такое дѣленіе не создается искусственно, произвольно, а является результатомъ постепеннаго историческаго образованія государственной территоріи. Каждый административный округъ представляетъ при этомъ нѣчто дѣйствительно цѣльное внутренне объединенное, представляющее одинаковыя бытовыя условія. Однородность бытовыхъ условій отдѣльныхъ административныхъ округовъ, конечно, представляетъ значительное удобство. Задача управленія значительно упрощается, когда приходится имѣть дѣло съ однородными общественными условіями. Но, съ другой стороны, пространство и количество населенія такихъ исторически сложившихся подраздѣленій государства представляются обыкновенно крайне неравномѣрными. Искусственно установляемое по соображеніямъ практическаго удобства общеадминистративное дѣленіе дѣлается болѣе равномѣрнымъ, даетъ приблизительно равныя по пространству и количеству населенія административныя единицы; но образованные

такимъ путемъ округи лишены внутренняго единства и однородности. Отдѣльныя части ихъ легко могутъ представлять рѣзкое различіе по своимъ бытовымъ условіямъ. Между тѣмъ мѣстному учрежденію или завѣдующему едва ли возможно придать такое устройство и такой личный составъ, чтобы сдѣлать его способнымъ удовлетворять въ одинаковой степени всѣмъ этимъ разнообразнымъ потребностямъ разнородныхъ мѣстностей, соединенныхъ въ одну административную единицу. Съ другой стороны, искусственное образованіе административнаго дѣленія можетъ привести и къ раздѣленію въ административномъ отношеніи такихъ мѣстностей, которыя въ силу историческихъ или экономическихъ условій естественно тяготѣютъ другъ къ другу.

Наиболѣе типическій образецъ исторически сложившагося административнаго дѣленія представляетъ Австрія, раздѣляющаяся на шестнадцать коронныхъ земель (Kronländer): Богемію, Далмацію, Галицію, Нижнюю и Верхнюю Австрію, Зальцбургъ, Штейермаркъ, Каринтію, Крайну, Герцъ и Градиску, Истрію, Тироль, Форальбергъ, Моравію, Силезію и Буковину. Крайній примѣръ чисто искусственнаго административнаго дѣленія представляетъ Франція. Территорія французской республики раздѣляется на департаменты, округа (arrondissement), кантоны и общины, при чемъ вовсе не принято во вниманіе исторически сложившееся въ до-революціонную эпоху дѣленіе на провинціи. Даже старыя историческія названія замѣнены новыми по рѣкамъ, горнымъ хребтамъ и т. п. Современное административное дѣленіе, впрочемъ, установлено еще закономъ 22 октября 1789 года. Тогда было образовано 89 департаментовъ. Послѣ войны 1870 г. ихъ осталось 86.

Существующее у насъ общее административное дѣленіе на губерніи и уѣзды представляется искусственно установленнымъ по соображеніямъ административнаго удобства.

Дѣленіе на губерніи установлено впервые въ 1710 году, января 9 [1]), когда было образовано восемь губерній: Московская, Ингерманландская (переименованная затѣмъ въ Петербургскую), Кіевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская и Сибирская. Затѣмъ въ 1719 г. послѣдовало новое раздѣленіе на губерніи, уже на одиннадцать (П. С. З. № 3.380). Къ первона-

[1]) Въ П. С. З. указъ объ опредѣленіи губерній (№ 2.218) отнесли къ 18 дек. 1708 года, но дата эта, очевидно, ошибочная; смотри объ этомъ мою замѣтку въ журналѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія 1893 г. № 2, стр. 292, „Время перваго учрежденія губерній“.

чально учрежденнымъ прибавлены Астраханская, Нижегородская, Рижская и Ревельская, а изъ старыхъ Смоленская раздѣлена между Московской и Рижской. Затѣмъ число губерній постоянно возрастало, и въ началѣ царствованія Екатерины II ихъ было уже 15; прибавились губерніи Новгородская, Бѣлгородская, Оренбургская, возстановлена Смоленская. Изъ этихъ данныхъ видно, что первоначально губерніи были гораздо болѣе крупными единицами, нежели въ настоящее время. Вмѣстѣ съ тѣмъ губерніи тогда раздѣлялись не прямо на уѣзды, а существовало еще среднее дѣленіе—на провинціи. Пятнадцать губерній начала царствованія Екатерины II заключали въ себѣ 44 провинціи и 178 уѣздовъ. Губерніи современнаго типа съ подраздѣленіемъ прямо на уѣзды установлены собственно въ 1781 году (П. С. З. № 15.171), когда было образовано 40 губерній и уничтожено дѣленіе на провинціи. Новыя губерніи по своимъ размѣрамъ ближе подходятъ къ прежнимъ провинціямъ, чѣмъ къ петровскимъ губерніямъ.

Со времени Екатерины II число губерній увеличивалось главнымъ образомъ въ силу присоединенія новыхъ областей. По первоначальному плану Екатерины II, выразившемуся въ Учрежденіи о губерніяхъ 1775 г., дѣленіе на губерніи должно было служить высшимъ, непосредственнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ общимъ для всего государства административнымъ дѣленіемъ. Но уже сама Екатерина II нѣсколько отступила отъ этого плана. Въ изданномъ въ 1781 году распредѣленіи губерній онѣ были сгруппированы въ намѣстничества или генералъ-губернаторства; въ большинствѣ по двѣ губерніи въ одно намѣстничество. Съ теченіемъ времени генералъ-губернаторы потеряли значеніе общаго нормальнаго учрежденія. Они существуютъ теперь только въ нѣкоторыхъ частяхъ государства. Такъ существуетъ Варшавское генералъ-губернаторство, состоящее изъ десяти губерній бывшаго Царства Польскаго, Виленское—изъ губерній Виленской, Ковенской, Гродненской; Кіевское—изъ губерній Кіевской, Подольской, Волынской и Черниговской; Иркутское—изъ губерній Иркутской, Енисейской и области Якутской; Приамурское—изъ областей Забайкальской, Амурской, Приморской и острова Сахалина; Степное—изъ областей Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, и кромѣ того Московская управляется особымъ генералъ-губернаторомъ. Независимо отъ этого существуютъ и другія болѣе крупныя административныя дѣленія, подраздѣляющіяся на губерніи и области. Таково прежде всего Великое княжество Финляндское, состоящее изъ восьми губерній, затѣмъ Кавказскій край,

включающій въ себѣ семь губерній, четыре области и одинъ округъ, и Туркестанскій край, раздѣленный на четыре области.

Всего въ настоящее время насчитывается въ Россіи семьдесятъ семь губерній [1]), восемнадцать областей [2]), одинъ округъ [3]), имѣющій самостоятельное значеніе, и островъ Сахалинъ. Кромѣ того четыре города (Петербургъ, Одесса, Севастополь, Керчь-Еникале) выдѣлены изъ состава губерній и образуютъ такъ называемыя градоначальства, непосредственно подчиненныя центральнымъ властямъ.

Подраздѣленіемъ губерній служатъ уѣзды. Это дѣленіе болѣе старое, чѣмъ губерніи. Оно существовало еще въ Московской Руси. Когда Петромъ I были первоначально учреждены губерніи, онъ распредѣлилъ между ними существовавшіе до него уѣзды. Но затѣмъ дѣленіе на уѣзды было существенно измѣнено. При Екатеринѣ II число уѣздовъ было сразу увеличено вдвое и потомъ постоянно увеличивалось, такъ что существующіе теперь уѣзды не представляютъ даже преемственной исторической связи съ уѣздами московскаго государства, а подобно губерніямъ являются искусственно установленными административными дѣленіями.

Уѣзды раздѣляются, но исключительно въ полицейстомъ отношеніи, на станы, при чемъ самое опредѣленіе числа становъ дѣлается съ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго губернаторомъ чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ. Измѣненіе же границъ существующихъ становъ дѣлается властью самого губернатора, который доводитъ только о такихъ измѣненіяхъ до свѣдѣнія министра (Св. зак., т. II, п. 1, ст. 1287).

Самымъ мелкимъ административнымъ дѣленіемъ служатъ вездѣ общины, но не вездѣ вся территорія государства входитъ въ составъ общины. Такъ, напр., въ Пруссіи имѣются отдѣльныя помѣстья (Gutsbezirke), не включаемыя въ составъ общинъ, а вмѣстѣ съ ними составляющія волость (Amtsbezirk). Точно такъже и у насъ имѣются по общему правилу только сословныя крестьянскія общины—сельское общество, и даже слѣдующее административное дѣленіе—волость—имѣетъ также сословный характеръ. Правда, лица всѣхъ податныхъ состояній, находясь въ уѣздѣ, подчиняются наравнѣ съ крестьянами сельскимъ и волост-

---

[1]) 49—управляемыхъ по Общему Учрежденію, 4—сибирскихъ, 10—Царства Польскаго, 7—кавказскихъ и 8—финляндскихъ.

[2]) 5—кавказскихъ, 3—туркестанскихъ, 5—степныхъ, 4—сибирскихъ, Закаспійская и Войска Донского.

[3]) Въ составѣ Кавказскаго края—Закатальскій.

нымъ учрежденіямъ. Но лица привилегированныхъ сословій, дворяне, духовенство, почетные граждане, купцы, вовсе изъяты отъ такого подчиненія. Только города образуютъ у насъ всесословное городское общество.

§ 40. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года.

Основой современной организаціи нашихъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій служитъ Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. (П. С З., № 14.392). Многое изъ того, что было введено въ наше мѣстное управленіе этимъ Учрежденіемъ, было уже ранѣе намѣчено общественнымъ мнѣніемъ. Въ депутатскихъ наказахъ 1767 года и въ мнѣніяхъ членовъ уложенной коммиссіи выражались пожеланія объ устройствѣ сословныхъ выборныхъ судей для дворянъ [1]), городскихъ обывателей [2]) и крестьянъ [3]). Таково почти общее мнѣніе, и совершенно одиноко звучитъ голосъ депутата отъ города Симбирска, Аѳанасія Ларіонова, о томъ, чтобы „учредить одинъ судъ, равный для всѣхъ безъ изъятій и которому бы всѣ были покорны безъ оговорокъ“ [4]).

Заявлялись также пожеланія, чтобы „воеводъ и ихъ товарищей отъ Сената не присылать, а дозволить всякому уѣзду отъ общества дворянства оныхъ выбирать баллотированіемъ, съ перемѣною ихъ два года [5]) или чтобы предводитель „присутствовалъ вмѣсто товарища воеводскаго во всей должности той, съ опредѣленнымъ ему жалованьемъ“ [6]). Тульское дворянство не довольствуется однимъ назначеніемъ мѣстныхъ правителей по выбору дворянства, но считаетъ необходимымъ назвать ихъ градоначальниками, „не воеводою, а нижніе чины не подъячими, дабы чрезъ то не только удержать всякаго градоначальника въ своей незазорной поступи, но и память многихъ бывшихъ въ семъ званіи нарушителей благоденствія загладить“. При градоначальникѣ предполагалось учредить двухъ, также выборныхъ, товарищей съ жалованьемъ всѣмъ тремъ отъ казны. „Градоначальнику же для правосудія и записокъ онаго придать секретаря и

---

[1]) Смотри, наприм., Сборн. И. Р. Ист. Общ., т. IV, 272, 289, 359, 361, 383, 560; т. XIV, 125, 129, 139, 193.

[2]) Тамъ же, XCIII, стр. 95, 106, 126, 167, 131, 225, 506, 516.

[3]) Тамъ же, XIV, 202, 212, 222.

[4]) Тамъ же, IV, стр. 78.

[5]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 282, 383.

[6]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 355; XIV, 65, 101, 443, 482.

четырехъ секретарскихъ помощниковъ"; только ни одного ихъ „изъ особъ офицерскаго ранга не имѣть, для того, чтобы въ случаѣ его неприлежности, а паче плутней, онъ всякимъ образомъ былъ подверженъ скорому и жестокому наказанію" [1]). Перемышльское и воротынское дворянства предполагаютъ избирать изъ дворянскаго общества „прокурора, придавъ ему и опекунское названіе", а „буде онъ усмотритъ въ чемъ-либо противное узаконенію, то долженъ предложить присутствію словами и обратить благопристойно на путь истинный, а когда то предложеніе не успѣетъ, то долженъ предложить письменно, и о томъ немедленно генералъ-прокурору представить" [2]).

Выражались пожеланія относительно ослабленія золъ, проистекавшихъ отъ чрезмѣрной централизаціи. Они предлагали вовсе отмѣнить переносы дѣлъ [3]).

Въ наказѣ клинскаго дворянства проектируется учрежденіе особыхъ погодно избираемыхъ отъ дворянъ уѣзда депутатовъ, которые, не будучи „обязаны никакими государственными дѣлами, а единственно живутъ въ Москвѣ, стараніе имѣть должны какъ въ вотчинной коллегіи, такъ и въ прочихъ судебныхъ мѣстахъ, о всѣхъ дѣлахъ дворянъ своего уѣзда; стараніе же его должно быть только въ томъ, чтобы оныя дѣла какъ наискорѣе рѣшены были" [4]). Купечество пригорода Нерехты просило въ коммерцъ- и мануфактуръ-коллегіи и въ главномъ магистратѣ „по нѣскольку персонъ опредѣлить для присутствія изъ московскаго и другихъ знатныхъ городовъ лутчихъ купцовъ на жалованьѣ, съ перемѣною черезъ три года, и не изъ одного, но изъ разныхъ городовъ, то, конечно, россійское купечество, коммерція и мануфактуры при помощи Всевышняго могутъ размножатца съ хорошимъ успѣхомъ, ибо, натурально, не столько воинскіе командиры въ коммерціи упражнялись, сколько купцы все полезное для коммерціи, мануфактуръ и фабрикъ знанія, и каждое художество въ лучшее состояніе приводить могутъ" [5]).

Предполагалось и прямо уничтожить юстицъ-коллегію и ея контору, а всѣ дѣла до юстиціи касающіяся производить въ губернскихъ, провинціальныхъ и воеводскихъ канцеляріяхъ; изъ губернской же канцеляріи переносить дѣла прямо въ Сенатъ [6]).

---

[1]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 410, 411.
[2]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 436, 437.
[3]) Тамъ же, XIV, 49.
[4]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, стр. 258.
[5]) Тамъ же, XCIII, 516.
[6]) Тамъ же, XIV, стр. 39.

Можно найти намеки и на желательность обособленія суда и администраціи. „Для достиженія скорѣйшаго рѣшенія дѣлъ,— читаемъ въ мнѣніи нижнеломовскаго дворянскаго депутата,—государственныя дѣла съ партикулярными раздѣлить такимъ образомъ, чтобы въ губернскихъ и провинціальныхъ городахъ, и въ городовыхъ канцеляріяхъ, учредить два департамента. Первому имѣть въ своемъ вѣдѣніи государственное управленіе и взысканія, слѣдующія для интереса казнѣ, какъ-то: сборъ подушныхъ, соляныхъ, питейныхъ и прочихъ доходовъ, наборъ рекрутъ и отправка слѣдуемаго взысканія казнѣ, знаніе о состояніи всеобщаго плодородія; содержаніе дорогъ, ревизованіе душъ, и т. д. Второй департаментъ вѣдалъ бы судебныя дѣла“ [1]).

Но дальше этихъ отдѣльныхъ замѣчаній коммиссія не шла. Никѣмъ изъ депутатовъ не былъ представленъ сколько-нибудь цѣльный и законченный планъ преобразованія мѣстнаго управленія. Гораздо полнѣе и ближе къ Учрежденію 1775 г. проектъ, представленный императрицѣ въ томъ же 1775 году московскимъ генералъ-губернаторомъ княземъ М. Н. Волконскимъ [2]). Въ немъ прежде всего предполагается тотъ же размѣръ губерній, какой установленъ Учрежденіемъ „отъ 300 до 400 тысячъ душъ въ подушномъ окладѣ“, и къ этому добавлено, чтобы „отъ губернскова города не далѣ разстоянія какъ отъ ста до ста пятнадесять верстъ во все стороны было“. Въ каждой губерніи предлагается учредить четыре коллегіи: губернаторскую, вѣдающую вотчинныя и судныя дѣла, вѣдающую „о доходахъ государственныхъ всякаго званія, подушныя, камеръ-колежскія, соляныя и всякіе сборы денежныя и, наконецъ, вѣдающую дѣла горныя, мануфактурныя и коммерческія“. Губернская коллегія дѣлится на четыре департамента по различію дѣлъ: 1) сыскныхъ, криминальныхъ и полицейскихъ; 2) экономическихъ (сюда входили и завѣдывавшіе свободнымъ сельскимъ населеніемъ); 3) крѣпостныхъ и городническихъ (сюда входитъ и содержаніе списковъ дворянъ и купечества), и 4) счетныхъ дѣлъ и пріемъ рекрутъ. Надъ этой коллегіей „губернаторъ во всемъ дирекцію имѣетъ, а въ другихъ трехъ въ рѣшеніи дѣлъ не входитъ, но единственно за оными мѣстами смотритъ, чтобъ теченіе дѣлъ было безъ медленности и никому утесненій и волокиты въ дѣлахъ не было, а

---

[1]) Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., XIV, 100.

[2]) Сб. Имп. Русск. Ист. Общ., т. V, стр. 122—125. Онъ озаглавленъ въ Сборникѣ какъ „Проектъ о лучшемъ устройствѣ судебныхъ мѣстъ“, но въ дѣйствительности касается всѣхъ губернскихъ учрежденій.

всіѳ бъ по законамъ съ порядкомъ исполнялось, въ противномъ случаѣ губернаторъ тѣ мѣста понуждать можетъ, а въ неправомъ рѣшеніи дѣлъ апеляціи на три коллегіи идетъ въ департаментъ Сената". Съ учрежденіями коллегій въ губерніяхъ „нынѣ находящіяся уже будутъ не нужны и тако ихъ отставить, а останутся только три: то-есть военная, адмиралтейская и иностранная, комисаріатъ, провіантская канцелярія и артиллерійская канцелярія, яко части военной коллегіи при оной останутся".

Затѣмъ „во всякомъ городѣ земской судья, котораго должность всіо по ордерамъ губернаторскимъ исполнять въ его вѣдомствѣ поправленіе дорогъ и земская полиція, подъ нимъ во всякомъ стану комисаръ выбранный дворянами: того должность всякіе словесные суды производить, напримѣръ въ порубку лѣсу, въ перепашкѣ земли, въ кражѣ, что не свыше 100 руб., въ дракѣ; на него апелляція земскому судье, а на сего въ коллегіи судныхъ дѣлъ".

Въ манифестѣ, при которомъ было обнародовано. Учр. губ., указывается два главныхъ недостатка существовавшаго тогда мѣстнаго управленія: во-первыхъ, „по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя недостаточно снабжены, какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми", и, во-вторыхъ, „въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются а таковымъ же неудобствамъ въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены; ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія".

Для устраненія перваго изъ этихъ недостатковъ Учрежд. губ. уменьшаетъ объемъ губерній, увеличивая ихъ число, такъ чтобы въ губерніи было отъ 300 до 400.000 душъ населенія. Затѣмъ каждая губернія раздѣляется на уѣзды съ 20—30 тысячами населенія: „буде же нужда того требуетъ, то намѣстничество или губернію раздѣлить на области или провинціи". Но это предположеніе не было вовсе осуществлено, и фактически было установлено дѣленіе только на уѣзды.

Для устраненія смѣшенія разнородныхъ дѣлъ полиція, хозяйство и судъ раздѣлены между обособленными учрежденіями: полиціей во всей губерніи вѣдаетъ государевъ намѣстникъ при посредствѣ намѣстническаго правленія, въ уѣздахъ—нижній земскій судъ съ земскимъ капитанъ-исправникомъ во главѣ, въ городахъ—городничій. Дѣлами домостроительными и управле-

ніемъ казенныхъ доходовъ—въ губерніи казенная палата, въ уѣздѣ—уѣздный казначей. Кромѣ того для завѣдыванія училищами, народнымъ здравіемъ, общественнымъ призрѣніемъ и смирительными домами учреждены приказы общественнаго призрѣнія по одному на губернію, безъ особыхъ органовъ по уѣздамъ. Судебныя учрежденія были расчленены не только по территоріальнымъ дѣленіямъ, но и по сословнымъ различіямъ. Для свободнаго сельскаго населенія (однодворцы, прежнихъ службъ служилые люди, черносошные, государственные и государевы крестьяне) органами суда служатъ въ уѣздѣ нижняя, въ губерніи верховная расправа [1]). Для городскихъ обывателей—городовой и губернскій магистраты [2]). Для дворянъ—уѣздный судъ, съ дворянской опекой, и верхніе земскіе суды, которыхъ, смотря по надобности, можетъ быть въ губерніи и болѣе одного. Надъ этими сословными судами, какъ высшій и общій мѣстный органъ суда, были поставлены палаты гражданскаго и уголовнаго суда. Въ палату гражданскаго суда дѣла переходили по жалобамъ, которыя допускались, если цѣна иска была не ниже 100 рублей. Въ палату уголовнаго суда поступали на ревизію дѣла по обвиненію въ преступленіяхъ, влекущихъ за собой лишеніе жизни или чести или торговую казнь. Кромѣ всѣхъ этихъ судовъ „понеже личная безопасность каждаго вѣрноподданнаго весьма драгоцѣнна есть человѣколюбивому Монаршему сердцу и для того, дабы подать руку помощи страждущимъ иногда болѣе по несчастливому какому ни на есть приключенію, либо по стеченію различныхъ обстоятельствъ, отягощающихъ судьбу его выше мѣръ имъ содѣяннаго“, учрежденъ въ каждомъ намѣстничествѣ Совѣстный судъ. Ему было предоставлено вѣдѣніе уголовныхъ дѣлъ о безумныхъ, малолѣтнихъ и дѣло колдовства „поелику въ оныхъ заключается глупость, обманъ и невѣжество“. По отношенію къ дѣламъ гражданскимъ совѣстный судъ вѣдалъ примирительное разбирательство. Но, что всего замѣчательнѣе, на Совѣстный судъ возлагалась обязанность охраны личной свободы противъ произвольныхъ арестовъ. Вотъ эта замѣчательная статья 401: „Буде кто пришлетъ прошеніе въ Совѣстный судъ, что онъ содержится въ тюрьмѣ болѣе 3 дней и въ тѣ 3 дни ему не объявлено, за что содержится въ тюрьмѣ, или что онъ въ тѣ 3 дни не допра-

[1]) Въ случаѣ надобности ихъ можетъ быть въ губерніи и уѣздѣ по нѣскольку.

[2]) Въ случаѣ надобности губернскихъ магистратовъ въ губерніи можетъ быть нѣсколько.

шиванъ, тогда Совѣстный судъ, не выходя изъ присутствія, долженствуетъ послать повелѣніе, чтобъ таковый содержащійся въ тюрьмѣ, буде содержится не во оскорбленіи Особѣ Императорскаго Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству, или разбою, былъ присланъ и представленъ въ Совѣстный судъ обще съ прописаніемъ причинъ, для которыхъ содержится подъ стражею, или не допрашиванъ. Повелѣнія Совѣстнаго суда въ семъ случаѣ должны быть исполняемы, не мѣшкавъ ни часа, гдѣ получены будутъ, подъ взысканіемъ ими 300 рублей съ предсѣдателя, да по 100 рублей съ засѣдателей, буде гдѣ въ судебномъ мѣстѣ болѣе сутокъ оставятъ оныя безъ исполненія, на дорогу кладется срокъ по 25 верстъ на день. По представленіи къ лицу Совѣстнаго суда въ тюрьмѣ содержащагося, буде Совѣстный судъ усмотритъ, что проситель содержится не въ оскорбленіи Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству или разбою, Совѣстный судъ, не выходя изъ присутствія, прикажетъ содержащагося въ тюрьмѣ освободить на поруки, какъ о его поведеніи, такъ и о представленіи его къ тому суду въ той губерніи, который онъ самъ изберетъ, куда и дѣло его Совѣстный судъ отошлетъ, и такового правомъ Совѣстнаго суда изъ тюрьмъ освобожденнаго, по тому же дѣлу въ другой разъ въ тюрьму посадить никто уже да не дерзнетъ прежде рѣшенія его дѣла, дѣло же его кончить, какъ законами повелѣно. Буде же Совѣстный судъ усмотритъ, что проситель содержится въ вышеписанныхъ винахъ, по которымъ и присылать не должно, или же проситель ложно написалъ, что 3 дни содержится, и ему не объявлено за что, и онъ не допрашиванъ, или порукъ по себѣ не дастъ и не представитъ, тогда Совѣстному суду подлежитъ возвратить просителя въ тюрьму пуще прежней". Для разсмотрѣнія жалобъ на рѣшенія Совѣстныхъ судовъ учреждается одинъ на всю Имперію Вышній Совѣстный судъ.

Въ манифестѣ Екатерина II прямо указывала, что Учрежденіе, „какъ всякъ усмотрѣть можетъ, судебныя мѣста отдѣляетъ отъ губернскихъ правленій", и дѣйствительно, во многихъ статьяхъ Учрежденія выражено это начало.

Такъ, о государевомъ намѣстникѣ говорится, что „онъ яко хозяинъ своей губерніи, а не судья" и потому, „безъ суда да не накажетъ никого"; „преступниковъ законовъ и должностей да отошлетъ куда по узаконеніямъ слѣдуетъ, для суда", и „отнюдь не мѣшается въ производства судебныхъ дѣлъ". Точно такъ же и о городничемъ сказано, что „городничій не судья". Относительно

казенной палаты сказано, что она „никого не судитъ“ (ст. 118). Но при всемъ томъ это начало не проведено съ достаточною послѣдовательностью. Объ исправникѣ нѣтъ прямого указанія, что онъ не судья, а въ ст. 428 онъ вмѣстѣ съ нижнимъ земскимъ судомъ даже прямо отнесенъ къ „судебнымъ мѣстамъ“. Ст. 243 обязываетъ исправника „всякому обиженному давать судейское покровительство и для того, буде гдѣ въ уѣздѣ окажется насильство, тотчасъ на мѣстѣ о томъ изслѣдованіи безъ многаго письменнаго производства, по единство въ ясность приводитъ, учинился ли такой-то случай, или нѣтъ и свидѣтелей допрашиваетъ, и буде у кого что отнято, и оно налицо находится, тотчасъ велитъ возвратить и дастъ о томъ знать уѣздному суду, къ которому просьбу производить дозволяется тѣмъ, кто доказать могутъ, что исправникъ пристрастно или несправедливо поступилъ“. „Но сіе прошеніе не есть апелляція или переносъ; но просителю дается право избрать, быть судиму или нижнимъ земскимъ судомъ, или уѣзднымъ, или нижнею расправою, и тогда нижній судъ обязанъ учиненное имъ по тому дѣлу послать въ уѣздный судъ или нижнюю расправу“ (ст. 229). Впрочемъ, единоличная власть исправника не распространяется на уголовно-полицейскія дѣла; онъ „самъ собою ни на кого не налагаетъ пени, или наказанія, но сіе учинить имѣетъ по законамъ“.

Такимъ образомъ въ низшей инстанціи было допущено соединеніе судебныхъ и полицейскихъ функцій, правда, въ факультативной формѣ, съ предоставленіемъ заинтересованному права переносить дѣло на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ. Но обособленіе суда и администраціи не было выдержано и въ высшихъ инстанціяхъ: суду не была обезпечена независимость, напротивъ, онъ поставленъ въ подчиненіе административной власти. „Намѣстникъ — не судья“, однако, онъ „долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста рѣшить такое-то дѣло“. Еслибъ въ судебномъ мѣстѣ опредѣлено было что̀ несправедливо, то онъ можетъ остановить исполненіе и доносить Сенату, а о времени нетерпящихъ дѣлахъ и Императорскому Величеству. Сіе наипаче касается дѣлъ уголовныхъ въ присужденіи къ отнятію у кого жизни или чести и по какимъ дѣламъ исполненіе и вовсе быть не должно, не донося намѣстнику. Даже совѣстный судъ, который „кромѣ Императорскаго Величества, Сената и Вышняго совѣстнаго суда, ни отъ кого не принимаетъ законовъ и указовъ, и ни къ какому иному не подпадаетъ и не присылаетъ рапортовъ и доношеній“,

все-таки „подчиняется правленію губернскому“ и „принимаетъ отъ нихъ предложенія“.

Наконецъ, и по личному составу судебные и административные органы не были строго обособлены. Напротивъ, одни и тѣ же выбранные отъ сословій засѣдатели участвовали и въ судебныхъ и въ административныхъ присутствіяхъ. Такъ, приказъ общественнаго призрѣнія составлялся изъ засѣдателей верхняго земскаго суда, губернскаго магистрата и верхней расправы; такъ, въ составъ нижняго земскаго суда входили засѣдатели нижней расправы.

Такимъ образомъ въ установленномъ Учрежденіемъ 1775 г. обособленіи отдѣльныхъ задачъ мѣстнаго управленія не осуществлено начало раздѣленія властей, предполагающаго непремѣнно независимость отдѣльныхъ властей другъ отъ друга. Учрежденіе 1775 г. устанавляетъ не столько раздѣленіе властей, сколько раздѣленіе труда. Поэтому оно различаетъ не только судъ и администрацію, но точно такъ же въ сферѣ самой администраціи полицейскія и казенныя дѣла; обособляются не различныя власти, судебная и административная, а различные предметы дѣятельности.

Что касается состава мѣстныхъ органовъ, то въ этомъ отношеніи ихъ можно раздѣлить на три разряда: 1) составленные исключительно изъ лицъ по назначенію правительства — таково губернское правленіе, палаты, городская полиція; 2) составленные частью изъ правительственныхъ чиновниковъ, частью изъ выборныхъ отъ сословій — таковы совѣстный судъ, верхній земскій судъ, магистраты, верхняя и нижняя расправа, и 3) состоящіе исключительно изъ однихъ выборныхъ отъ сословій — таковы уѣздный судъ, дворянская опека и нижній земскій судъ.

Государевъ намѣстникъ или генералъ-губернаторъ, правитель или губернаторъ, и поручикъ правителя или вице-губернатора назначаются непосредственно Верховною властью. На должности предсѣдателей палатъ и верхняго земскаго суда Сенатъ представляетъ Императрицѣ двухъ кандидатовъ; совѣтники палатъ опредѣляются Сенатомъ. Предсѣдатели магистратовъ и расправъ, а также городничій — по представленію губернскаго правленія — Сенатомъ. Судья совѣстнаго суда изъ кандидатовъ, избранныхъ всѣми судебными мѣстами по одному, опредѣляется государевымъ намѣстникомъ. Расправный судья, предсѣдательствующій въ нижней расправѣ, назначается губернскимъ правленіемъ изъ чиновныхъ людей.

Нѣкоторыя изъ учрежденій, имѣющихъ смѣшанный составъ,

включаютъ въ себѣ представителей только одного сословія; таковы: верхній земскій судъ, состоящій только изъ засѣдателей по выбору дворянства; магистраты—изъ засѣдателей по выбору купцовъ и мѣщанъ, и расправы — изъ засѣдателей по выбору свободнаго сельскаго населенія; это послѣднее могло избирать засѣдателей „и изъ дворянъ, или изъ ученыхъ людей, или изъ чиновныхъ людей, или изъ разночинцевъ“. Другіе состоятъ изъ засѣдателей отъ различныхъ сословій; а именно—совѣстный судъ и приказъ общественнаго призрѣнія. Приказъ общественнаго призрѣнія состоялъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ 6 засѣдателей; по 2 отъ верхняго земскаго суда, отъ губернскаго магистрата и отъ верхней расправы, кромѣ того могутъ быть въ него призываемы уѣздный предводитель дворянства и городской голова. Въ совѣстномъ судѣ также 6 засѣдателей отъ трехъ сословій, отъ каждаго по два, но засѣдатели каждаго сословія участвуютъ только въ дѣлахъ, касающихся лицъ этого сословія.

Изъ учрежденій съ исключительно выборнымъ составомъ, уѣздный судъ и дворянская опека цѣликомъ избирались дворянствомъ; уѣздный судъ состоялъ изъ уѣзднаго судьи и засѣдателей, дворянская опека—изъ уѣзднаго предводителя и также засѣдателей; нижній земскій судъ состоялъ, подъ предсѣдательствомъ земскаго капитана или исправника, избираемаго дворянствомъ [1]), изъ двухъ или трехъ засѣдателей, избираемыхъ дворянствомъ и свободнымъ сельскимъ населеніемъ.

Всѣ вообще выборы производились баллотировкой срокомъ на три года.

Это широкое развитіе сословно-выборнаго начала въ замѣщеніи должностей мѣстнаго управленія не привело, однако, къ установленію мѣстнаго самоуправленія. Оба административныхъ органа, имѣвшіе выборный составъ—нижній земскій судъ и приказъ общественнаго призрѣнія,—были лишены необходимой для самоуправленія самостоятельности. „По дѣламъ до полиціи или благочинія земскаго касающимся и по дѣламъ о мостахъ и дорогахъ нижній земскій судъ состоитъ прямо подъ повелѣніемъ губернскаго правленія“ (ст. 225).

Болѣе самостоятельно былъ поставленъ приказъ общественнаго призрѣнія. Кромѣ Государя и Сената, онъ „ни отъ кого не принималъ законовъ и указовъ“ и „хотя считался ниже пра-

---

[1]) Въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ дворянскихъ имѣній нѣтъ или мало, земскій исправникъ опредѣляется губернскимъ правленіемъ изъ чиновныхъ людей по представленію трехъ достойныхъ людей отъ верхней расправы.

вленія губернскаго и палатъ, но отъ оныхъ независимъ былъ". Но и ему вмѣнялось въ обязанность „повелѣнія главнокомандующаго (или намѣстника), сходственныя съ установленіями приказа, исполнять". Къ тому же онъ вовсе не имѣлъ своихъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ, и самъ не былъ постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ. Онъ засѣдалъ всего разъ въ годъ, съ 8 января до страстной недѣли (ст. 393).

Изъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій только городская полиція получила строго единоличную организацію. Тутъ вся власть была сосредоточена въ рукахъ городничаго, и при немъ не было образовано никакого присутствія. Во всѣхъ другихъ мѣстныхъ установленіяхъ имѣлись присутствія.

Губернскія правленія составлялись, подъ предсѣдательствомъ государева намѣстника, изъ губернатора и двухъ совѣтниковъ. Въ случаѣ же отсутствія намѣстника и губернатора, въ немъ предсѣдательствовалъ вице-губернаторъ. Въ казенной палатѣ засѣдали вице-губернаторъ, директоръ экономіи или домоводства, совѣтникъ, два асессора и губернскій казначей; въ приказѣ общественнаго призрѣнія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, шесть засѣдателей, по два отъ каждаго сословія; въ нижнемъ земскомъ судѣ, подъ предсѣдательствомъ исправника, 2 или 3 засѣдателя отъ дворянъ и свободнаго сельскаго населенія.

Изъ всѣхъ этихъ присутствій только относительно порядка рѣшенія дѣлъ губернскимъ правленіемъ Учрежденіе даетъ опредѣленныя правила: „Два совѣтника опредѣляются въ губернское правленіе для вспоможенія губернатору. Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія. Буде же случится, что губернаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда совѣтники долженствуютъ внести въ правленіе письменно свое мнѣніе и генералъ-губернатора и Сенатъ о томъ увѣдомить, но приказаній отмѣнить не могутъ и по онымъ исполнять обязаны" (ст. 103).

Итакъ, рѣшительная власть по дѣламъ губернскаго правленія была предоставлена единолично губернатору. Присутствіе имѣло только совѣщательный голосъ съ правомъ протеста противъ нецѣлесообразныхъ и незаконныхъ рѣшеній губернатора. Но этотъ совѣщательный порядокъ былъ безусловно общій: безъ содѣйствія губернскаго правленія губернаторъ вовсе не могъ дѣйствовать отдѣльно; о должности губернатора въ Учрежденіи вовсе и не говорится.

Относительно другихъ присутствій въ Учрежденіи нѣтъ указаній порядка рѣшенія въ нихъ дѣлъ: очевидно, къ нимъ примѣнялись правила генеральнаго регламента, и, слѣдовательно, дѣла въ нихъ рѣшались большинствомъ голосовъ.

Въ этомъ устройствѣ мѣстнаго управленія, установленнаго Учрежденіемъ 1775 года, съ теченіемъ времени послѣдовало очень много измѣненій, такъ что нынѣшнее устройство мѣстнаго управленія довольно существенно отличается отъ того, какимъ оно было установлено Екатериною II. Установляя новое дѣленіе на губерніи или, какъ она первоначально думала ихъ назвать, намѣстничества, Екатерина имѣла въ виду придать имъ совершенно общее значеніе, такъ чтобы этимъ дѣленіемъ были объяты всѣ части государства и всѣ отрасли управленія. Въ настоящее же время, на ряду съ дѣленіемъ на губерніи, существуютъ еще многія особенныя дѣленія для отдѣльныхъ мѣстностей государства и спеціальныя дѣленія для отдѣльныхъ отраслей администраціи. Такъ, кромѣ губерній, существуютъ теперь имѣющія равное съ ними значеніе области, и даже губерніи теперешнія не всѣ представляютъ однородныя административныя дѣленія. Не всѣ онѣ составляютъ теперь непосредственное высшее дѣленіе государственной территоріи, не всѣ управляются по одному общему учрежденію. Затѣмъ и кругъ задачъ мѣстнаго управленія, пріуроченныхъ къ губернскому дѣленію, въ настоящее время значительно сократился, и соотвѣтственно увеличилось число спеціальныхъ дѣленій. Такъ, судебные округа теперь уже не совпадаютъ съ губерніями, охватывая нѣсколько губерній, между тѣмъ какъ по Учрежденію о губерніяхъ каждая губернія составляла и особый судебный округъ. Такъ, акцизныя управленія и управленія государственными имуществами, хотя и признаются губернскими учрежденіями, нерѣдко учреждаются общія для нѣсколькихъ губерній. А по Учрежденію о губерніяхъ подвѣдомственныя имъ дѣла вѣдались въ казенныхъ палатахъ, существующихъ во всѣхъ губерніяхъ.

Затѣмъ Учрежденіе о губерніяхъ установляло послѣдовательно проведенную систему приказно-сословнаго мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе сосредоточивалось въ рукахъ правительственныхъ учрежденій, въ составъ которыхъ были включены выборные представители сословій. Примѣненіе выборнаго начала не приводило, однако, къ установленію мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ лица, назначавшіяся на должности по выбору сословій, ставились въ полную зависимость отъ правительственной власти, были призваны служить не представителями общественныхъ интересовъ, а исполнителями правительственныхъ предна-

чертаній. Теперь же, съ установленіемъ земскаго и городского самоуправленія, на ряду съ правительственными учрежденіями явился въ мѣстности рядъ органовъ самоуправленія, чѣмъ значительно осложнялось устройство мѣстнаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ въ составѣ правительственныхъ установленій совершенно исчезъ выборный элементъ. Всѣ чины мѣстныхъ административныхъ учрежденій опредѣляются теперь по назначенію правительственной власти.

Въ организаціи собственно правительственныхъ властей въ губерніи также произошли существенныя измѣненія. Въ особенности измѣнилось значительно положеніе губернатора. По Учрежденію о губерніяхъ, въ каждой губерніи предполагалось имѣть государева намѣстника или генералъ-губернатора и правителя намѣстничества или губернатора. Намѣстникъ долженъ былъ служить въ губерніи представителемъ Верховной власти. Этой должности предполагалось придать поэтому политическій характеръ. Ея задача заключалась въ общемъ направленіи и надзорѣ. Текущимъ управленіемъ долженъ былъ вѣдать губернаторъ. Но уже сама Екатерина II отступила отъ этой мысли, соединивъ по нѣскольку губерній, большею частью по двѣ, въ одно намѣстничество. Положеніе губернатора благодаря этому возвысилось, такъ какъ онъ оказался высшимъ начальникомъ губерніи. Позднѣе, въ Николаевское царствованіе, какъ бы возвратились къ первоначальному плану Екатерины II, учредивъ въ губерніяхъ военныхъ и гражданскихъ губернаторовъ, при чемъ гражданскіе губернаторы заняли подчиненное, второстепенное мѣсто. Но съ упраздненіемъ должности особыхъ военныхъ губернаторовъ, функціи представительства Верховной власти и завѣдываніе текущимъ полицейскимъ управленіемъ опять соединились въ рукахъ одного губернатора.

Измѣнился и общій составъ мѣстныхъ учрежденій. По Учрежденію о губерніяхъ, губернскими установленіями были: губернское правленіе, казенная палата, палата гражданскаго суда, палата уголовнаго суда, совѣстный судъ, верхній земскій судъ и губернскій магистратъ. Впрочемъ верхнихъ земскихъ судовъ и губернскихъ магистратовъ могло быть въ губерніи, смотря по ея обширности, и нѣсколько. Затѣмъ уѣздными учрежденіями были: уѣздный судъ, дворянская опека, уѣздный казначей и нижній земскій судъ подъ предсѣдательствомъ земскаго исправника или капитана. Въ городахъ были установлены городничіе и городовые магистраты, а также словесные суды. Изъ всѣхъ этихъ учрежденій теперь сохранились только губернское правленіе, казенная

палата и дворянская опека, да и то послѣдняя учреждается обыкновенно одна на нѣсколько уѣздовъ. Земскій исправникъ, выборный отъ дворянства, замѣнился назначаемымъ уѣзднымъ исправникомъ, вѣдающимъ и уѣздъ и городъ и не имѣющимъ вовсе при себѣ коллегіальнаго учрежденія. Зато явился цѣлый рядъ новыхъ учрежденій: контрольныя палаты, управленія государственныхъ имуществъ, акцизныя управленія, статистическіе комитеты, губернскія присутствія, губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія, губернскія о подъѣздныхъ путяхъ присутствія, губернскія и уѣздныя по воинскимъ дѣламъ присутствія, губернскія и уѣздныя податныя присутствія, губернскія и уѣздныя по питейнымъ дѣламъ присутствія, губернскіе и уѣздные распорядительные комитеты, губернскіе и уѣздные училищные совѣты, уѣздные съѣзды, уѣздные комитеты общественнаго здравія и оспенные. Такимъ образомъ составъ губернскаго управленія весьма существенно измѣнился въ настоящее время сравнительно съ Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г.

Къ этому надо еще присоединить, что не осуществилось до сихъ поръ и подчиненіе одному порядку всѣхъ областей русскаго государства. Почти всѣ наши окраины имѣютъ особое административное устройство. Поэтому и въ разсмотрѣніи организаціи мѣстной администраціи намъ придется разсмотрѣть отдѣльно общее губернское управленіе и управленіе окраинъ.

§ 41. Общее губернское управленіе [1]).

Главнымъ административнымъ органомъ въ губерніи по общему правилу являются губернаторы, начальники и правители губерній (Общ. Учр. губ., ст. 201). Они назначаются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами Законъ не устанавливаетъ никакихъ условій для назначенія на губернаторскія должности, ни образовательнаго, ни служебнаго ценза. Упоминается только, „что состоящимъ кандидатами на мѣста губернаторовъ поручается отъ министра внутреннихъ дѣлъ обозрѣніе губернскихъ правленій, городскихъ и въ особенности уѣзд-

[1]) Славатинскій. Историческій очеркъ губернскаго управленія. 1859. Андреевскій. О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ. 1864. Лохвицкій. Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. 1864. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, т. III. Органы мѣстнаго управленія. 1883.

ныхъ полицій“ (ст. 263). Однако, предварительное состояніе такимъ кандидатомъ не обязательно, и губернаторомъ можетъ быть назначено всякое лицо безъ какихъ бы то ни было ограниченій.

Функціи губернатора двойственны. Онъ является и общимъ представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и вмѣстѣ съ тѣмъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Какъ представителю высшей правительственной власти, ему принадлежитъ мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи гражданскаго вѣдомства административными установленіями и должностными лицами (ст. 271). Но и какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, онъ имѣетъ отношеніе къ мѣстнымъ учрежденіямъ всѣхъ вѣдомствъ. Дѣло въ томъ, что въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ состоятъ полицейскія учрежденія, а они служатъ у насъ какъ бы общимъ исполнительнымъ органомъ для всѣхъ вѣдомствъ. Другія вѣдомства, по общему правилу, не имѣютъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ, и принудительное осуществленіе ихъ распоряженій возлагается поэтому на полицію. Губернатору, какъ начальнику всей мѣстной полиціи, принадлежитъ наблюденіе за надлежащимъ исполненіемъ полицейскими учрежденіями требованій постороннихъ вѣдомствъ. Къ этому присоединяется еще обязанность разрѣшать множество разнообразныхъ вопросовъ текущаго управленія по вѣдомству собственно министерства внутреннихъ дѣлъ и предсѣдательство во множествѣ мѣстныхъ присутствій и комитетовъ: въ губернскомъ присутствіи, въ губернскомъ по воинскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по питейнымъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по фабричнымъ дѣламъ присутствіи, въ статистическомъ комитетѣ, въ лѣсоохранительномъ комитетѣ, въ распорядительномъ комитетѣ, въ приказѣ общественнаго призрѣнія, въ коммиссіи народнаго продовольствія, въ особомъ по почтовымъ дѣламъ присутствіи (ст. 264, 265). Кромѣ того, губернаторы суть вице президенты попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ, члены особыхъ губернскихъ присутствій по обезпеченію православнаго духовенства, особыхъ присутствій судебныхъ палатъ (ст. 265, 266), почетные попечители женскихъ гимназій (ст. 273). Такимъ образомъ, кругъ предметовъ, подлежащихъ вѣдѣнію губернатора, представляется крайне обширнымъ, едва ли не чрезмѣрнымъ.

Какъ представитель высшей правительственной власти, губернаторъ: 1) завѣдуетъ обнародованіемъ законовъ; 2) осуществляетъ надзоръ за всѣмъ управленіемъ губерніей, и 3) самъ издаетъ обязательныя постановленія въ видахъ правильнаго и успѣшнаго

исполненія указаній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности.

Изъ этихъ функцій самая важная функція надзора. Губернаторскій надзоръ распространяется на административныя учрежденія въ губерніи, на всѣхъ должностныхъ лицъ, на органы земскаго общественнаго и сословнаго самоуправленія.

Надзоръ за дѣятельностью административныхъ учрежденій осуществляется прежде всего посредствомъ т. н. общихъ обозрѣній губерній. Они производятся обязательно при вступленіи вновь назначеннаго губернатора въ управленіе губерніей (ст. 381) и затѣмъ ежегодно или по крайней мѣрѣ разъ въ два года (ст. 388). Но губернаторъ обязанъ представлять ежегодно, не позже 1 мая слѣдующаго за отчетнымъ годомъ (для отдаленныхъ губерній не позже 7 іюля) всеподданнѣйшій отчетъ (ст. 389). Порядокъ, срокъ и форма его установляются съ Высочайшаго утвержденія, испрашиваемаго черезъ комитетъ министровъ. Кромѣ общихъ обозрѣній, губернаторъ можетъ производить еще частныя и внезапныя ревизіи (ст. 271). Если вслѣдствіе произведенной ревизіи или другимъ путемъ, напр., изъ частныхъ жалобъ, губернаторъ узнаетъ о какихъ-либо „дѣйствіяхъ, несогласныхъ съ закономъ или противныхъ распоряженіямъ начальства, онъ немедленно прекращаетъ сіи дѣйствія, даетъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаетъ виновныхъ взысканію“ (ст. 279). Впрочемъ, это право производить ревизіи и исправлять замѣченныя нарушенія законнаго порядка непосредственными распоряженіями предоставлено губернатору только въ отношеніи къ губернскому правленію, уѣздному и городскому полицейскому управленію, казенной палатѣ, казначействамъ, управленію государственныхъ имуществъ. Въ случаѣ замѣченныхъ безпорядковъ въ другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, напр., по части горной, монетной, сельско-хозяйственной, контрольной, губернаторъ не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, а только поставляетъ замѣченное на видъ этимъ учрежденіямъ (ст. 361, 362); если же замѣчанія губернатора будутъ оставлены безъ вниманія, и безпорядки не прекратятся, то губернаторъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія высшаго надъ тѣми учрежденіями начальства (ст. 363).

Для осуществленія надзора за личнымъ составомъ служащихъ въ губерніи губернаторъ надѣленъ слѣдующими правами. Во-первыхъ, онъ имѣетъ право вызывать или приглашать къ себѣ для объясненій „всѣхъ служащихъ въ губерніи лицъ, даже неподчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, несмотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство,

или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти" (ст. 292). Во-вторыхъ, при опредѣленіи административными учрежденіями губерніи своею властью чиновниковъ на службу или къ должностямъ, при перемѣщеніи съ одной должности на другую, а также при замѣщеніи должностей по найму, губернаторъ можетъ заявить, въ теченіе двухъ недѣль со дня увѣдомленія его о томъ, свое несогласіе, если признаетъ чиновника неблагонадежнымъ. Въ случаяхъ несогласія губернатора назначеніе не можетъ состояться, и губернаторъ немедленно доводитъ о томъ до свѣдѣнія подлежащаго министра (ст. 286). Въ-третьихъ, всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ, подчиненныхъ административнымъ губернскимъ учрежденіямъ, кромѣ контрольныхъ палатъ, входятъ въ министерства не иначе, какъ черезъ губернатора (ст. 289).

Надзоръ за дѣятельностью органовъ самоуправленія осуществляется губернаторами частью посредствомъ права утвержденія должностныхъ лицъ, частью въ правѣ неутвержденія или опротестованія постановленій органовъ самоуправленія. Относительно исполнительныхъ органовъ земскаго и городского самоуправленія губернаторамъ предоставлено теперь и право ревизіи дѣлопроизводства.

Право издавать обязательныя постановленія предоставлено губернаторамъ Положеніемъ комитета министровъ 1876 г. Они могутъ относиться только къ мѣстному благочинію, порядку и безопасности и не должны противорѣчить существующимъ законамъ (ст. 421—428). Подобное же право по особо перечисленнымъ предметамъ предоставлено земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ, но не иначе, какъ съ утвержденія губернатора. Въ законѣ прямо оговорено, что по предметамъ, регулированіе которыхъ предоставлено городскимъ думамъ, губернаторъ не можетъ издавать постановленій безъ ихъ участія. Относительно земскихъ собраній такой оговорки не сдѣлано. Но это объясняется тѣмъ, что въ 1876 г. права земскихъ собраній были въ этомъ отношеніи крайне ограничены. Изданное постановленіе немедленно представляется министру внутреннихъ дѣлъ, а гдѣ они имѣются, и генералъ-губернаторамъ, публикуется въ губернскихъ вѣдомостяхъ и сверхъ того въ теченіе мѣсяца выставляется на видныхъ мѣстахъ на улицахъ и въ полицейскихъ управленіяхъ и волостныхъ правленіяхъ. Виновные въ неисполненіи обязательнаго постановленія губернатора подвергаются отвѣтственности по ст. 29 Мир. уст. Частныя лица и общественныя установле-

нія могутъ приносить жалобы на постановленія губернатора Сенату, но подача жалобы не освобождаетъ отъ обязанности исполнить постановленіе. Министръ внутреннихъ дѣлъ и генералъ-губернаторъ могутъ измѣнять, дополнять и отмѣнять постановленія губернатора.

Въ томъ же качествѣ общаго представителя высшей правительственной власти въ губерніи губернатору въ частности предоставлено общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія (ст. 272), дѣла объ установленіи опекъ надъ душевно-больными и расточителями (ст. 337—339), участіе въ дѣлахъ казеннаго управленія по вѣдомству казенныхъ палатъ (ст. 348—354) и государственныхъ имуществъ (ст. 355).

Какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, губернаторъ вѣдаетъ всѣ дѣла, входящія въ компетенцію всего министерства, разрѣшая ихъ по общему правилу при содѣйствіи губернскаго правленія.

Въ частности сюда относятся: 1) содѣйствіе духовному начальству въ охраненіи правъ православной церкви и незыблемости самой вѣры и защита другихъ свободно исповѣдуемыхъ въ имперіи религій (ст. 298—300); 2) охрана правъ дворянства и надзоръ за дворянскими собраніями; 3) наблюденіе, чтобы сельскіе обыватели не были подвержены противозаконнымъ наказаніямъ и поборамъ и надзоръ за сельскими и волостными управленіями съ правомъ удаленія должностныхъ лицъ отъ должности (ст. 291, 311, 312); 4) наблюденіе за иностранцами (ст. 313), за общественною нравственностью (ст. 314), за безопасностью отъ разбойниковъ и воровъ, за недопущеніемъ безпорядковъ, за состоящими подъ надзоромъ (ст. 315—319), за недопущеніемъ открытія противозаконныхъ обществъ, съ правомъ, въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и общественной безопасности, довести, однако, объ этомъ до свѣдѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ и подлежащаго центральнаго вѣдомства (ст. 320, 321); 5) попеченіе о народномъ продовольствіи (ст. 322—325), о противопожарныхъ мѣрахъ (ст. 329, 330), о народномъ здравіи (ст. 333); объ общественномъ призрѣніи (ст. 340—349).

Власть губернатора вообще только исполнительная. Будучи только оберегателями законовъ, они не въ правѣ дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ, ни учреждать налоговъ или сборовъ какого-либо рода, ни измѣнять судебныхъ приговоровъ. Они всѣми зависящими отъ нихъ средствами способствуютъ утвержденію и возвышенію народнаго благосостоянія,

по о необыкновенныхъ для сего мѣрахъ представляютъ на разрѣшеніе высшаго начальства (ст. 274). При исполненіи своихъ обязанностей, въ предѣлахъ, законами для того начертанныхъ, губернаторъ долженъ въ точности сообразоваться и съ порядкомъ, для каждаго рода дѣлъ установленнымъ. Они дѣйствуютъ или 1) черезъ губернскія правленія, или 2) черезъ особыя учрежденныя для нѣкоторыхъ предметовъ мѣста, или 3) въ дѣлахъ, не входящихъ въ кругъ общаго управленія губерніи, а равно и тѣхъ, кои не терпятъ отлагательства или подлежатъ тайнѣ или же по инымъ причинамъ поручены отъ высшаго начальства исключительному ихъ вѣдѣнію—прямыми отъ своего лица предписаніями и распоряженіями (ст. 274).

Законодательство наше предусматриваетъ возможность назначенія, кромѣ губернаторовъ, еще и главныхъ начальниковъ губерній или генералъ-губернаторовъ (ст. 202). Они назначаются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Государя Императора для завѣдыванія одной или нѣсколькими губерніями (ст. 204). Въ общемъ они пользуются тѣми же правами, какъ губернаторы, но кромѣ того въ отношеніи къ нимъ установлены слѣдующія особыя правила. Во-первыхъ, они имѣютъ право представлять непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе о дѣлахъ управляемаго ими края (ст. 238) и получать непосредственно отъ Государя Императора повелѣнія (ст. 240). Во-вторыхъ, по болѣе важнымъ дѣламъ, какъ представленія губернскаго начальства, такъ и распоряженія министровъ направляются не иначе, какъ черезъ генералъ-губернаторовъ (ст. 241, 242). Въ-третьихъ, никакая новая мѣра или особое распоряженіе или новый законъ, касающіеся даннаго края, не могутъ состояться иначе, какъ по предварительномъ истребованіи заключенія генералъ-губернатора (ст. 243, 244). Наконецъ, въ-четвертыхъ, къ представленіямъ о наградахъ за отличіе присоединяется всегда и мнѣніе генералъ-губернатора (ст. 245).

При генералъ-губернаторѣ не полагается никакихъ учрежденій, кромѣ канцеляріи и чиновниковъ особыхъ порученій (ст. 258). Какъ лицо, назначаемое по особому личному довѣрію Государя, генералъ-губернаторъ въ случаѣ болѣзни или отсутствія замѣщается другимъ лицомъ не иначе, какъ по особому Высочайшему повелѣнію (ст. 240). Если же это сдѣлано не будетъ, то во время отсутствія генералъ-губернатора губернаторы дѣйствуютъ такъ же, какъ и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ начальниковъ (ст. 206).

Московскій генералъ-губернаторъ обо всемъ касающемся по-

лицейскаго управленія столицею, а также по всѣмъ предметамъ особенной важности представляетъ непосредственно Государю Императору (ст. 253, 254). Когда сіи дѣла будутъ обсуждаться въ департаментахъ Государственнаго Совѣта или въ комитетѣ министровъ, онъ, въ случаѣ нахожденія въ Петербургѣ, приглашается для поясненія и общаго совѣщанія (ст. 254). Въ городѣ Москвѣ онъ имѣетъ первенство предъ всѣми воинскими начальниками, хотя бы они были старѣе его въ чинѣ, исключая главнокомандующихъ (ст. 255).

Органами, непосредственно содѣйствующими губернатору въ осуществленіи его функцій, служатъ губернское правленіе, канцелярія губернатора и чиновники особыхъ порученій (ст. 658). Губернское правленіе есть учрежденіе коллегіальное, иногда самостоятельно рѣшающее дѣла, но большею частью выполняющее лишь совѣщательную функцію; кромѣ того, отдѣльные чины губернскаго правленія являются докладчиками дѣлъ при губернаторѣ. Канцелярія губернатора есть только подготовляющее и докладывающее учрежденіе.

По опредѣленію закона, губернское правленіе есть „высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною, въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества“ (ст. 436). Оно подчинено непосредственно Сенату и состоитъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ (ст. 440). Но отсюда не слѣдуетъ заключать, чтобы губернское правленіе стояло выше или наравнѣ съ губернаторскою властью. Напротивъ, оно есть установленіе, по общему правилу, только содѣйствующее осуществленію губернаторской власти. Всѣ вообще дѣла, восходящія къ губернатору, кромѣ отнесенныхъ къ вѣдѣнію губернаторской канцеляріи, производятся въ губернскомъ правленіи (ст. 438, § I, п. 13), и рѣшительное большинство изъ нихъ разрѣшается единоличною властью губернатора.

Вѣдѣнію губернскаго правленія подлежатъ только административныя дѣла; дѣлъ, подлежащихъ производству судебнымъ порядкомъ, оно не принимаетъ къ своему разсмотрѣнію (ст. 439). Власть губернскаго правленія есть полицейская въ высшемъ значеніи, т.-е. судебно-полицейская, распорядительная, исполнительная и понудительная (ст. 467). Оно содѣйствуетъ всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ (ст. 437).

Если губернское правленіе усмотритъ въ предписаніи министра что-либо противное законамъ или пользамъ Императорскаго Величества, то, не дѣлая исполненія, представляетъ о томъ, отъ лица губернатора, тому начальству, отъ коего распоряженіе

послѣдовало; въ случаѣ же подтвержденія—правленіе представляетъ о томъ на разрѣшеніе въ Правительствующій Сенатъ. И въ томъ случаѣ, если оно усмотритъ что-либо подобное въ указѣ самого Сената, правленіе представляетъ о томъ ему; но если Сенатъ подтвердитъ прежнее свое опредѣленіе, тогда обязано исполнить оное уже безмолвно и непремѣнно (ст. 473).

Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ, встрѣтивъ сомнѣніе и недоразумѣніе въ смыслѣ законовъ, губернское правленіе, по распоряженію губернатора, приглашаетъ въ свое присутствіе казенную палату и управленіе государственныхъ имуществъ [1]). Составленное на сихъ основаніяхъ общее присутствіе губернскихъ установленій разсуждаетъ и дѣлаетъ постановленіе большинствомъ голосовъ: настоитъ ли сомнѣніе или недоразумѣніе по предложенному предмету? Когда вопросъ сей рѣшенъ будетъ утвердительно, то губернское правленіе представляетъ дѣло на усмотрѣніе Сената; если же общее присутствіе рѣшитъ, что недоразумѣнія нѣтъ, то объясняетъ, въ чемъ именно должно состоять исполненіе, а губернское управленіе дѣйствуетъ на семъ основаніи, донося въ томъ и другомъ случаѣ Сенату. По вопросамъ болѣе частнымъ губернское правленіе можетъ также ограничиться представленіемъ, черезъ губернатора, тому главному начальнику, къ вѣдѣнію котораго предметъ относится (ст. 474).

Губернскому правленію принадлежитъ разрѣшеніе всѣхъ пререканій о подсудности между городскими и уѣздными административными установленіями данной губерніи, а также пререканія, возникшія первоначально въ данной губерніи съ городскими и уѣздными установленіями другой губерніи (ст. 175, 438, § I, п. 5, ст. 469). Пререканія между губернскими установленіями разрѣшаются, если установленія одного вѣдомства, тѣмъ министерствомъ, которому подчинены; если разныхъ вѣдомствъ—первымъ департаментомъ Сената (ст. 175, пп. 4 и 5).

Затѣмъ отдѣльныя дѣла, производящіяся въ губернскомъ правленіи, законъ (ст. 438) раздѣляетъ на семь категорій: 1) общее управленіе губерніи, куда относятся дѣла о сыскѣ разныхъ людей, всѣ извѣщенія къ общенародному свѣдѣнію, дѣла по отысканію дворянства, заготовленіе и разсылка бланковъ еврейскихъ метрическихъ книгъ, ревизованіе и храненіе метрическихъ книгъ раскольниковъ, вѣдомство лицъ, обязанныхъ избрать родъ жизни, вѣдомство иностранцевъ, дѣла о цехахъ (Уст. пром., ст. 284);

---

[1]) [Управленія государственныхъ имуществъ переименованы въ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ].

2) охраненіе безопасности и общаго спокойствія, куда относятся дѣла о порочныхъ людяхъ, представляемыхъ мѣщанскими и сельскими обществами въ распоряженіе правительства, назначеніе сроковъ жительства пріѣзжающихъ евреевъ, прекращеніе нищенства и бродяжества, дѣла о спасенныхъ корабляхъ и такелажахъ; 3) охраненіе народнаго здравія и мѣры противъ прилипчивыхъ болѣзней по правиламъ устава врачебнаго; 4) полиція хозяйственная, какъ-то: свѣдѣнія о народонаселеніи, торговлѣ, промышленности, фабрикахъ, заводахъ, о состояніи почтъ, дорогъ, надзоръ за исправностью мѣръ и вѣсовъ, учрежденія, переводы, закрытіе ярмарокъ, вызовъ къ торгамъ; 5) дѣла строительныя и дорожныя по правиламъ уставовъ строительнаго и путей сообщенія; 6) дѣла казеннаго управленія: свѣдѣнія о недоимкахъ и мѣры къ ихъ взысканію; 7) межевая часть и судебное управленіе: запрещенія, арестъ и продажа имуществъ по указамъ Сената и по приговорамъ старыхъ судебныхъ мѣстъ [1]), надзоръ за исполненіемъ духовныхъ завѣщаній, въ коихъ включены пожертвованія на богоугодныя заведенія, наблюденіе за дворянскими опеками и сиротскими судами, свидѣтельство душевно-больныхъ, наложеніе опеки на расточителей.

Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія и канцеляріи (ст. 441). Общее присутствіе образуется, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, а въ помощь ему—губернскаго архитектора (съ совѣщательнымъ голосомъ), губернскаго землемѣра (кромѣ губерніи Архангельской) и асессора (ст. 442). Всѣ они именуются членами общаго присутствія. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ учреждена тюремная инспекція, въ составъ общаго присутствія входитъ также и тюремный инспекторъ (ст. 443). Впрочемъ, для губернатора не обязательно предсѣдательствовать въ губернскомъ правленіи, за исключеніемъ только засѣданій общаго присутствія губернскихъ палатъ и особыхъ засѣданій правленія для свидѣтельствованія сумасшедшихъ (ст. 521). Въ случаѣ отсутствія губернатора, его замѣняетъ, въ качествѣ предсѣдателя, вице-губернаторъ, но въ рѣшеніи дѣлъ имѣетъ одинъ только голосъ (ст. 485, 522). Вице-губернаторъ, совѣтники и асессоръ участвуютъ въ засѣданіяхъ по всѣмъ дѣламъ, а прочіе члены общаго присутствія только по дѣламъ ихъ спеціальной части (ст. 444). Число совѣтниковъ не опредѣлено закономъ,

[1]) [По указамъ Сената или по требованіямъ кредитныхъ установленій. П. 38 ст. 438 по Прод. 1906 г. Старыя судебныя мѣста повсюду упразднены].

но оно не можетъ быть менѣе двухъ (ст. 445). Одинъ изъ совѣтниковъ, по представленію губернатора, утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ въ званіи старшаго совѣтника, замѣщающаго въ случаѣ надобности вице-губернатора (ст. 458, 488). Асессоръ можетъ быть по усмотрѣнію министра вовсе не назначаемъ (ст. 455). По дѣламъ объ охраненіи общественнаго здоровья или требующимъ общихъ, касающихся различныхъ вѣдомствъ, единообразныхъ мѣръ къ прекращенію эпидемій и эпизоотій въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы предводители дворянства, управляющіе государственными имуществами, удѣльнымъ округомъ, казенною палатою, предсѣдатель губернской управы, полиціймейстеръ, городской голова, духовныя лица по назначенію консисторіи, помощникъ врачебнаго инспектора и другія лица, могущія быть полезными своими познаніями и вліяніемъ (ст. 448, 449). Кромѣ того, въ дѣлахъ особо важныхъ или чрезвычайныхъ губернаторъ, если нѣтъ главнаго начальника, можетъ созвать общее присутствіе губернскихъ установленій (ст. 280), т.-е. губернскаго правленія, казенной палаты и управленія государственныхъ имуществъ [1]) для обсужденія встрѣтившихся недоразумѣній и сомнѣній въ законѣ (ст. 474).

Всѣ члены общаго присутствія губернскаго правленія, кромѣ асессора, несутъ и лично опредѣленныя обязанности. Вице-губернаторъ есть ближайшій помощникъ губернатора и, въ случаѣ его отсутствія, исправляетъ его должность и предсѣдательствуетъ вмѣсто него въ губернскомъ правленіи. На него возлагается сверхъ того наблюденіе за дѣлопроизводствомъ въ губернскомъ правленіи, въ особенности въ канцеляріи общаго присутствія (ст. 480), „предсѣдательство въ попечительствахъ надъ исправительными арестантскими отдѣленіями“ (ст. 484). Кромѣ того, губернаторъ можетъ поручить ему частное обозрѣніе городскихъ и уѣздныхъ управленій, донося о томъ каждый разъ министру (ст. 484). Совѣтники завѣдуютъ распорядительными отдѣленіями канцеляріи губернскаго управленія (ст. 446). Губернскій инженеръ завѣдуетъ строительнымъ отдѣленіемъ, губернскій врачебный инспекторъ—врачебнымъ, губернскій землемѣръ—межевымъ отдѣленіемъ (губернской чертежной) (ст. 450) и тюремный инспекторъ—тюремнымъ отдѣленіемъ (ст. 451). Кромѣ этихъ отдѣленій, имѣется еще канцелярія общаго присутствія, состоящая въ вѣдѣніи секретаря (ст. 453). Асессоръ не управляетъ никакою отдѣльною частью, засѣдаетъ въ присутствіи съ правами члена, но главная его обя-

[1]) [См. выноску на стр. 317].

занность въ томъ, чтобы замѣнять отсутствующихъ совѣтниковъ (ст. 491).

По различію порядка рѣшенія дѣла губернскаго правленія раздѣляются на три категоріи: 1) судныя, 2) административныя перваго разряда и 3) административныя второго разряда (ст. 493, 496). Дѣла судныя рѣшаются постановленіями присутствія губернскаго правленія по большинству голосовъ (ст. 495). Когда голоса раздѣлятся поровну, мнѣніе губернатора даетъ перевѣсъ, но если члены, вопреки мнѣнію которыхъ состоялось рѣшеніе, не могутъ согласиться съ нимъ, то имъ не воспрещается донести о томъ министру внутреннихъ дѣлъ и главному начальнику края въ семидневный срокъ (ст. 507). Къ нимъ принадлежатъ: 1) преданіе суду чиновниковъ, 2) вопросы о подсудности, 3) дѣла по сомнѣнію въ законахъ, 4) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и 5) жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ (ст. 494).

Дѣла административныя перваго разряда рѣшаются, говорится въ ст. 497, коллегіально постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора. Но изъ другихъ статей (506 и 507) видно, что дѣла эти рѣшаются собственно единолично губернаторомъ только по выслушаніи мнѣнія присутствія. Губернатору представляются по этимъ дѣламъ мнѣнія и большинства въ составѣ журнала, и меньшинства въ приложеніи къ журналу (ст. 504). Въ случаѣ несогласія губернатора съ постановленіемъ присутствія, онъ предлагаетъ ему свое мнѣніе (ст. 506). Предложенія губернатора по дѣламъ административнымъ обязательно принимаются къ исполненію (ст. 507).

Къ дѣламъ административнымъ перваго разряда относятся: 1) всѣ тѣ изъ предоставленныхъ правленіемъ распоряженій, которыя ограничиваютъ чьи-либо права личныя или по имуществу, именно: по учрежденію опекъ, по наложенію и снятію запрещеній, по назначенію въ продажу имущества и т. п.; 2) дѣла, сопряженныя съ казеннымъ или общественнымъ интересомъ или отдѣльныхъ обществъ, какъ-то: опредѣленіе и увольненіе лицъ у которыхъ на рукахъ находятся деньги или казенное имущество; сложеніе недоимокъ; распоряженія по открытію городовъ и уѣздовъ; 3) изъ дѣлъ, производимыхъ въ строительномъ отдѣленіи, тѣ, которыя касаются не одной искусственной, но вмѣстѣ и хозяйственной части, какъ-то: предположенія о необходимыхъ работахъ, смѣты и кондиціи на оныя, распоряженіе къ производству торговъ, неисправности подрядчиковъ, по жалобамъ ихъ на производителей работъ, и т. п., а также дѣла по техническо-

полицейскому надзору за правильностью построекъ, и 4) всѣ вообще дѣла, которыя отъ генералъ-губернатора или губернатора поручено будетъ обсудить общему присутствію (ст. 497).

Дѣла административныя второго разряда вовсе не вносятся въ общее присутствіе, а рѣшаются по докладу начальниковъ отдѣленій губернаторомъ, вице-губернаторомъ или самими начальниками (ст. 498). Властью губернатора рѣшаются: 1) дѣла, касающіяся службы по назначенію правительства и по выборамъ; 2) первоначальныя или нетерпящія отлагательства распоряженія къ охраненію народнаго здравія; по взысканію недоимокъ; допущеніе иностранцевъ къ присягѣ на подданство; разрѣшеніе устройства фабрикъ, заводовъ, хозяйственныхъ и торговыхъ заведеній; открытіе типографій и литографій; надзоръ за книжною торговлею; 3) по врачебному отдѣленію: свидѣтельствованіе больныхъ для опредѣленія ихъ правъ; открытіе аптекъ; опредѣленіе и увольненіе городовыхъ и уѣздныхъ врачей, и утвержденіе въ правахъ государственной службы врачей въ частныхъ имѣніяхъ (ст. 499).

Вице-губернаторъ вѣдаетъ: 1) переписку, касающуюся самого губернскаго правленія и служащихъ въ немъ лицъ; 2) исполненіе законныхъ предписаній или требованій разныхъ мѣстъ и лицъ; 3) опредѣленіе, перемѣщеніе, увольненіе и отпускъ канцелярскихъ служителей какъ правленія, такъ и подвѣдомыхъ ему мѣстъ (ст. 500).

Дѣла, предоставляемыя начальникамъ отдѣленій, относятся къ случаямъ простого исполненія (ст. 501).

Если по какому-либо дѣлу административному второго разряда губернаторъ сдѣлаетъ какое-нибудь распоряженіе, оно производится тѣмъ же порядкомъ, какъ и административныя дѣла перваго разряда (ст. 509).

Всѣ вообще дѣла губернскаго правленія изготовляются къ докладу въ отдѣленіяхъ и докладываются ихъ начальниками (ст. 492, 502).

При губернскомъ правленіи состоятъ двѣ канцеляріи: общаго присутствія, подъ управленіемъ секретаря (ст. 453), и канцелярія губернскаго правленія, раздѣляющагося на распорядительныя отдѣленія, въ завѣдываніи совѣтниковъ (ст. 446, 454). Кромѣ того имѣются еще особыя отдѣленія: врачебное, строительное, межевое и тюремное, подъ начальствомъ соотвѣтственнаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, губернскаго землемѣра и тюремнаго инспектора (ст. 451, 454).

Для обсужденія и разрѣшенія спеціальныхъ вопросовъ въ научномъ и техническомъ отношеніяхъ по части врачебной,

строительной и межевой, въ каждомъ изъ соотвѣтствующихъ отдѣленій правленія, подъ предсѣдательствомъ ихъ начальниковъ, изъ наличныхъ техниковъ составляются отдѣльныя совѣщательныя присутствія. По усмотрѣнію губернатора въ нихъ могутъ быть приглашаемы и посторонніе врачи, техники-строители и землемѣры (ст. 449).

Кромѣ губернскаго правленія, содѣйствующимъ губернатору по общему управленію мѣстомъ служитъ также губернаторская канцелярія. Но кругъ дѣлъ, въ ней производимыхъ, гораздо ограниченнѣе.

Въ ней производятся дѣла по обозрѣнію губерніи, по составленію годовыхъ отчетовъ, земскія, о дворянскихъ выборахъ, дѣла о печати, дѣла о движеніи и употребленіи войскъ, о заграничныхъ паспортахъ, а также всѣ вообще дѣла, требующія особой тайны или личнаго распоряженія губернатора или представляющія особенную экстренность (ст. 430).

Въ непосредственномъ завѣдываніи губернатора состоитъ также образуемый подъ его предсѣдательствомъ и подъ главнымъ вѣдѣніемъ генералъ-губернатора губернскій статистическій комитетъ, имѣющій своей задачей исправное содержаніе мѣстной административной статистики (ст. 606). Кромѣ предсѣдателя, онъ состоитъ изъ его помощника и членовъ непремѣнныхъ, дѣйствительныхъ, почетныхъ и секретаря (ст. 608). Непремѣнные члены суть: губернскій предводитель, вице-губернаторъ, начальствующіе отдѣльными частями управленія въ губерніи по вѣдомствамъ финансовъ, государственныхъ имуществъ, удѣльному и медицинскому, директора училищъ, профессоръ статистики мѣстнаго университета, членъ отъ духовной консисторіи и члены отъ иностраннаго духовенства, членъ отъ вѣдомства путей сообщенія и горнаго вѣдомства и городской голова губернскаго города (ст. 610). Дѣйствительные и почетные члены избираются самимъ комитетомъ (ст. 612, 614).

Въ губерніяхъ Архангельской, Астраханской, девяти Западныхъ, Прибалтійскихъ, Ставропольской и въ Области войска Донского состоятъ еще приказы общественнаго призрѣнія (Уст. общ. призр., ст. 59) [1]. Они составляются, по Общему Учрежденію, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ трехъ засѣдателей,

[1]) Въ другихъ губерніяхъ они замѣняются новыми установленіями, въ земскихъ губерніяхъ—земскими учрежденіями. [Приказы общественнаго призрѣнія существуютъ въ губерніяхъ Архангельской, Астраханской, Виленской, Гродненской, Ковенской, Прибалтійскихъ и Ставропольской. Ст. 59 по Прод. 1906 г.].

избираемыхъ по одному отъ дворянства, отъ губернскаго городского общества и сельскихъ обывателей (ст. 66). Въ приказы, имѣющіе значительные капиталы, министръ внутреннихъ дѣлъ [1]), если признаетъ это нужнымъ, назначаетъ по одному непремѣнному члену (ст. 67). Но и во всѣ вообще приказы онъ [2]) можетъ вводить такихъ лицъ, которыя по должностямъ своимъ или по собственному расположенію могутъ быть съ пользою употреблены по сей части (ст. 71). Самъ приказъ въ случаѣ надобности можетъ призывать къ засѣданію уѣзднаго предводителя или городского голову (ст. 70).

Всѣ предметы, до приказа относящіеся, разсматриваются въ общемъ его присутствіи, и губернаторъ не можетъ въ этихъ дѣлахъ ни распоряжаться своимъ лицомъ, ни давать приказа къ исполненію своихъ предложеній, но долженъ предлагать все на общее сужденіе (ст. 82).

По Учрежденію 1775 г. всѣ губернскія установленія, административныя и судебныя, составляли одно цѣлое. Всѣ они подчинялись двоякому общему надзору: надзору губернатора и надзору губернскаго прокурора. Но теперь это совершенно измѣнилось. Мѣстныя судебныя установленія судебными уставами совершенно выдѣлены изъ общей системы губернскихъ установленій. Теперь нѣтъ болѣе губернскихъ судебныхъ мѣстъ. Административныя губернскія установленія также потеряли свое прежнее единство. Должность губернскаго прокурора, съ введеніемъ судебной реформы и въ Сибири, вовсе уничтожилась. Да и непосредственная объединяющая власть губернатора распространяется теперь не на всѣ административныя установленія губерніи, а только на казенную палату и управленіе государственныхъ имуществъ [3]), только ихъ губернаторъ можетъ приглашать въ общее присутствіе губернскихъ установленій, только они сохранили прямую зависимость отъ губернатора. Нѣкоторыя постановленія казенной палаты требуютъ согласія или утвержденія губернатора (ст. 348). Напримѣръ, дѣла о причисленіи въ окладъ лицъ, избирающихъ родъ жизни, объ увольненіи изъ бывшаго податного состоянія въ духовенство (ст. 351), о цѣнахъ, состоявшихся на торгахъ (ст. 352). Кромѣ того, ему представляются ежегодно вѣдомости всѣхъ дѣлъ палаты, рѣшенныхъ и нерѣшен-

---

[1]) [Начальникъ главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Ст. 67 по Прод. 1906 г.].

[2]) [См. предыдущую выноску].

[3]) [Управленіе земледѣлія и государственныхъ имуществъ].

ныхъ, и если онъ замѣтитъ медленность производства, то немедленно доводитъ до свѣдѣнія министра финансовъ (ст. 349). Усмотрѣвъ въ палатѣ безпорядки и злоупотребленія, онъ въ правѣ дѣлать ей непосредственныя предложенія къ возстановленію порядка (ст. 350). То же право непосредственныхъ предложеній принадлежитъ губернатору и относительно управленія государственныхъ имуществъ [1]) (ст. 355, п. 2).

Но относительно другихъ административныхъ установленій губерніи, не состоящихъ отъ него въ прямой зависимости, губернаторъ не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, а о замѣченныхъ злоупотребленіяхъ можетъ только сообщать главному начальству соотвѣтствующаго вѣдомства (ст. 362).

§ 42. Казенное управленіе.

Казенная палата по Учрежденію 1775 года имѣла коллегіальное устройство, и предсѣдателемъ ея былъ вице-губернаторъ или поручикъ правителя. Въ царствованіе Николая I она получила особаго предсѣдателя, а въ 1866 году преобразована въ бюрократическое установленіе. Она состоитъ теперь изъ управляющаго, его помощника и начальниковъ отдѣленій [2]). Но вся рѣшительная власть принадлежитъ единолично управляющему. Ст. 1026 Учр. каз. пал. прямо говоритъ, что „всѣ дѣла, по которымъ рѣшеніе и распоряженіе предоставлено законами власти казенной палаты, рѣшаются управляющимъ опою“. Тѣмъ не менѣе сохраняется и теперь существованіе общаго присутствія палаты, состоящее, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника и начальниковъ отдѣленій. При производствѣ торговъ не по вѣдомству министра финансовъ, въ общемъ присутствіи предсѣдательствуетъ губернаторъ. При производствѣ торговъ по военному вѣдомству кромѣ того присутствуетъ депутатъ отъ воен-

---

[1]) [См. вып. 3 на предъидущей стр.].

[2]) [Казенная палата состоитъ изъ управляющаго, помощника его (въ казенныхъ палатахъ первыхъ трехъ разрядовъ), начальниковъ отдѣленій, члена губернскаго распорядительнаго комитета, гдѣ онъ имѣется и др. членовъ. Въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ учреждены должности податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ. Министру финансовъ предоставлено, не выходя изъ предѣловъ общей суммы, ассигнуемой на содержаніе казенныхъ палатъ и казначействъ, распредѣлять казенныя палаты по разрядамъ. Ст. 1001 по Прод. 1906 г.].

наго вѣдомства. По дѣламъ объ уничтоженіи уже начтенныхъ контрамарокъ за обывательскія подводы и вышедшихъ изъ употребленія гербовыхъ бумагъ и марокъ и т. п. присутствуетъ одинъ изъ чиновъ контрольной палаты (ст. 1004) [1]).

Въ общее присутствіе вносятся: 1) торги; 2) уничтоженіе контрамарокъ и гербовыхъ бумагъ и марокъ; 3) свидѣтельствованіе губернскаго казначейства; разсмотрѣніе прошеній казначеевъ о совершеніи актовъ на имѣнія и капиталы, принадлежащіе имъ или ихъ женамъ и дѣтямъ; 5) наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, когда сумма взысканія превышаетъ 300 р. на одно лицо [2]); 6) назначеніе слѣдствій и преданіе суду лицъ, служащихъ въ палатѣ и по ея вѣдомству; 7) сложеніе недоимокъ по безнадежности къ поступленію и неправильно числящихся, и возвратъ неправильно поступившихъ въ казну денегъ; 8) перечисленіе платежей, ненадлежаще зачисленныхъ изъ одного сбора въ другой; 9) дѣла, обсужденіе коихъ въ общемъ присутствіи найдено будетъ необходимымъ управляющимъ (ст. 1017—1019) [3]).

Такъ какъ согласно ст. 1026, основанной на ст. 20 закона 1866 г., мая 23 (43.336), всѣ дѣла палаты рѣшаются властью управляющаго, то надо признать, что общее присутствіе имѣетъ не рѣшительный, а только совѣщательный голосъ, и что ст. 1052, основанная на инструкціи 1831 года и отсылающая относительно порядка рѣшенія дѣлъ въ палатѣ къ постановленіямъ Общаго Образованія управленія губернскаго, неправильно сохранена въ Сводѣ, такъ какъ она уже отмѣнена закономъ 1866 г.

Но, конечно, и властью управляющаго рѣшаются лишь тѣ дѣла, которыя не превышаютъ власти палаты. По дѣламъ же, требующимъ утвержденія или разрѣшенія высшаго начальства,

---

[1]) При разсмотрѣніи дѣлъ по дополнительному промысловому налогу въ общемъ присутствіи казенной палаты участвуютъ на правахъ членовъ по одному представителю отъ мѣстныхъ акцизныхъ и горнаго управленій, по одному члену губернской земской управы и городской управы губернскаго города, шести лицъ изъ числа плательщиковъ налога и по одному представителю отъ совѣщательныхъ по торговлѣ и промышленности учрежденій, гдѣ они существуютъ. Прил. къ ст. 1004 по Прод. 1906 г. и ст. 378 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

[2]) [И если наложеніе взысканія предоставлено закономъ казенной палатѣ, п. 1 ст. 1019 по Прод. 1906 г.].

[3]) [Въ общемъ присутствіи казенной палаты разсматриваются также дѣла по дополнительному промысловому налогу. Прим. 1 къ ст. 1017 по Прод. 1906 г.].

управляющій входитъ установленнымъ порядкомъ съ представленіями (ст. 1026); если такое дѣло обсуждалось въ общемъ присутствіи, къ представленію прилагаются положенія присутствія вмѣстѣ съ особыми мнѣніями членовъ, оставшихся въ меньшинствѣ (ст. 1042).

Главные предметы казенной палаты суть: завѣдываніе счетоводствомъ и отчетностью по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомыхъ ей кассахъ; дѣла ревизскія, куда относятся и перечисленіе изъ сельскаго состоянія въ мѣщанское и наоборотъ; дѣла по производству торговъ, по нарушенію взысканій за нарушенія уставовъ казеннаго управленія (ст. 1016) [1]).

Казенная палата во всѣхъ дѣйствіяхъ своихъ подчиняется Сенату и министерству финансовъ (ст. 1049). Безъ ассигнованія министерства финансовъ казенная палата не дѣлаетъ и не допускаетъ расхода ни по какой части, а во всякомъ случаѣ ожидаетъ или испрашиваетъ на то отъ министерства предписанія. Если же бы мимо министерства финансовъ дано было палатѣ относительно денежныхъ выдачъ предписаніе или предложеніе, или даже было объявлено именное Высочайшее повелѣніе, то объ ономъ не далѣе первой почты палата обязывается доносить министерству финансовъ и ожидать отъ него дальнѣйшаго на сіе предписанія (1039).

Казенная палата сама непосредственно не собираетъ никакихъ взносовъ, предоставляя пріемъ всѣхъ поступающихъ взносовъ казначействамъ, имѣя надъ ними только надзоръ и ревизію (ст. 1035). Палата также не имѣетъ права разсрочивать взносы (ст. 1036). Въ заключеніи контрактовъ по казеннымъ предпріятіямъ власть палаты состоитъ въ слѣдующемъ: 1) когда цѣна не превышаетъ 5.000, то торги ею утверждаются окончательно; 2) когда цѣна простирается отъ 5.000 до 10.000, то контракты утверждаются губернаторомъ; 3) если же цѣна превышаетъ 10.000, или губернаторъ почему-либо не утвердитъ контракта, дѣло представляется въ министерство по принадлежности (ст. 1031).

Въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ состоятъ казначейства губернскія, уѣздныя и мѣстныя (ст. 1072) [2]). Казначеи подчиняются не-

---

[1]) [Къ предметамъ вѣдомства казенной палаты относится также завѣдываніе на мѣстахъ государственными квартирнымъ и промысловымъ налогами. (Ст. 1016 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Ст. 1072 по Прод. 1906 г. замѣнена: казначейства дѣлятся на семь разрядовъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ учреждены казначейства внѣ разрядовъ, въ другихъ же взамѣнъ казначействъ приходо-расходныя кассы министерства финансовъ. Министру финансовъ предоставлено, не выходя изъ пре-

посредственно казенной палатѣ, но принимаютъ также указы и повелѣнія еще отъ губернскаго правленія и губернатора (ст. 1076). Главные предметы вѣдѣнія казначействъ: пріемъ и храненіе всѣхъ принадлежащихъ въ уѣздѣ государственному казначейству доходовъ; производство расходовъ, продажа гербовыхъ бумагъ и марокъ, бандеролей, патентовъ и т. п; выдача свидѣтельствъ на право торговли и промысловъ [1]); обмѣнъ кредитныхъ билетовъ каждому приносителю до ста рублей (ст. 1082, 1087).

При казенныхъ палатахъ состоятъ податные инспектора и податныя присутствія. Податные инспектора учреждены въ 1885 г. (ст. 1067). Они назначаются министромъ финансовъ (ст. 1066) для наблюденія за правильностью торговли и содѣйствія казенной палатѣ по приведенію въ извѣстность цѣнности и доходности имуществъ, подлежащихъ обложенію въ доходъ казны. Казенныя палаты могутъ давать имъ и другія порученія. Но власть податныхъ инспекторовъ есть исключительно власть надзора. Обнаруживъ неправильность дѣйствій правительственныхъ или общественныхъ установленій по взиманію или распредѣленію казенныхъ сборовъ, они не дѣлаютъ никакихъ распоряженій собственною властью, а только доносятъ о замѣченномъ ими казенной палатѣ.

Губернское податное присутствіе [2]) завѣдуетъ дополнительнымъ процентнымъ и раскладочнымъ сборомъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій (Уст. прям. нал., ст. 406). Оно составляется изъ общаго присутствія казенной палаты съ присоединеніемъ къ нему шести лицъ, избираемыхъ на три года изъ плательщиковъ гильдейскихъ пошлинъ въ равномъ числѣ: 1) губерн-

---

дѣловъ ассигнуемой на содержаніе казначействъ и казенныхъ палатъ суммы распредѣлять казначейства по разрядамъ и преобразовывать приходо-расходныя кассы въ казначейства, съ тѣмъ однако, чтобы на перечисленіе казначействъ низшихъ трехъ разрядовъ въ четвертый и высшіе и обратно испрашивалось разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ и т. д. Ст. 1072, 1074 по Прод. 1906 г.].

[1]) [Выдача промысловыхъ свидѣтельствъ и безплатныхъ промысловыхъ билетовъ, п. 4 ст. 1082 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Губернскихъ податныхъ присутствій болѣе не существуетъ. Ст. 406, 407, 408, 409 Уст. о прям. нал., изд. 1893 г., на которыя сдѣлана ссылка въ текстѣ, отмѣнены. Для раскладки раскладочнаго сбора въ податныхъ участкахъ образованы раскладочныя по промысловому налогу присутствія. Они состоятъ подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго податного инспектора или его помощника изъ членовъ: одного отъ акцизнаго вѣдомства, одного отъ горнаго и шести лицъ, избираемыхъ изъ числа плательщиковъ раскладочнаго сбора. Ст. 384 и 385 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

скимъ земскимъ собраніемъ, 2) губернской городской думой и 3) мѣстнымъ купеческимъ обществомъ (ст. 407). Раскладка внутри уѣзда причитающейся суммы совершается уѣзднымъ податнымъ присутствіемъ, состоящимъ, подъ предсѣдательствомъ податного инспектора, также изъ шести лицъ, избираемыхъ изъ числа плательщиковъ раскладочнаго сбора въ уѣздѣ. Если въ уѣздѣ одинъ только городъ, трое изъ нихъ избираются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, трое—городской думой; если городовъ нѣсколько, то земскимъ собраніемъ избираются только двое, а городскими думами—четверо (ст. 408, 409). Въ наиболѣе значительныхъ городахъ и въ столицахъ образуются отдѣльныя городскія податныя присутствія (ст. 408, прим.).

Для завѣдыванія государственнымъ квартирнымъ налогомъ при казенной палатѣ образуется губернское по квартирному налогу присутствіе подъ предсѣдательствомъ управляющаго казенною палатою, изъ членовъ общаго ея присутствія, городского головы губернскаго города и двухъ лицъ, избираемыхъ на 3года городскою думою губернскаго города (Пол. гос. кварт. нал., ст. 16) [1]). Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ (ст. 22). Жалобы на ихъ постановленія приносятся въ мѣсячный срокъ министру финансовъ (ст. 34).

Соотвѣтственно этимъ губернскимъ, организуются подобныя же городскія по квартирному налогу присутствія, подъ предсѣдательствомъ податного инспектора или лица по назначенію управляющаго казенною палатою, изъ членовъ, избираемыхъ погодно городскою думою въ числѣ отъ четырехъ до шести (ст. 17, 18) [2]). Постановленія городского присутствія могутъ быть обжалованы въ губернское въ двухнедѣльный срокъ (ст. 33) [3]).

По Учрежденію 1775 г. въ казенной палатѣ сосредоточивалось завѣдываніе всѣмъ казеннымъ управленіемъ въ губерніи. Но съ теченіемъ времени на ряду съ казенными палатами образовался цѣлый рядъ еще другихъ органовъ казеннаго управленія. Въ 1837 году завѣдываніе государственными имуществами было передано палатамъ государственныхъ имуществъ, преобразованнымъ въ 1886 г. въ управленія. Въ 1862 году завѣдываніе акцизными сборами передано особымъ акцизнымъ управленіямъ. Наконецъ, въ 1866 году для осуществленія функціи финансо-

---

[1]) [Ст. 757 и 758 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

[2]) [Ст. 759, 760 тамъ же].

[3]) [Ст. 775 тамъ же].

ваго контроля, относившагося прежде также къ вѣдѣнію казенныхъ палатъ, образованы особыя контрольныя палаты.

Управленіе государственныхъ имуществъ состоитъ изъ управляющаго, лѣсныхъ ревизоровъ, чиновниковъ особыхъ порученій, землемѣровъ и другихъ чиновъ. Число чиновъ каждаго управленія (ст. 1123), а также распредѣленіе между ними занятій и самый порядокъ дѣлопроизводства опредѣляются министромъ земледѣлія (ст. 1125, 1127) [1]. Не въ каждой губерніи имѣется особое управленіе; иногда образуются соединенныя управленія для нѣсколькихъ губерній, напр., С.-Петербурго-Псковское, Кіево-Подольское, Смоленско-Витебско-Могилевское и т. п. (ст. 1122).

Управленія государственныхъ имуществъ [2]) принадлежатъ къ общей системѣ губернскаго правленія и занимаютъ въ ней ближайшее мѣсто непосредственно послѣ казенныхъ палатъ (1130, 1133).

Губернское акцизное управленіе состоитъ изъ управляющаго, ревизоровъ, техниковъ и чиновниковъ по судебной части, канцеляріи и контролеровъ (Уст. акц., ст. 5, 6, 9) [3]). Число должностныхъ лицъ и самое учрежденіе акцизныхъ управленій зависитъ отъ министра финансовъ (ст. 10) [4]). Въ губерніяхъ, гдѣ винокуреніе незначительно, обязанности управляющаго акцизными сборами могутъ быть министромъ возложены на управляющаго казенной палатой (ст. 5, прим.) [5]). Акцизное управленіе непосредственно подчиняется министерству финансовъ (ст. 21). Однако, и губернаторъ, по обязанности охранять исполненіе законовъ, имѣетъ наблюденіе за исполненіемъ всѣхъ

---

[1]) [Управленія государственныхъ имуществъ переименованы въ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, а управляющія государственныхъ имуществъ въ начальниковъ управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Кромѣ начальниковъ и ихъ помощниковъ въ составъ управленій входятъ чиновники особыхъ порученій, дѣлопроизводители и инспекторы сельскаго хозяйства. Начальникъ управленія назначается Высочайшими приказами по представленію главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ. Ст. 1123 и 1124 по Прод. 1906 г.].

[2]) [См. предъидущую выноску].

[3]) [Ст. 5 и 9 Свода уставовъ объ акцизныхъ сборахъ изд. 1901 г. На губернскія или областныя акцизныя управленія, которымъ подчиняются въ уѣздахъ окружныя акцизныя управленія, возлагается мѣстное завѣдываніе доходомъ въ казну съ питей, издѣлій изъ вина и спирта, съ дрожжей, табаку, сахара, освѣтительныхъ нефтяныхъ маслъ и зажигательныхъ спичекъ. Акцизное управленіе завѣдываетъ кромѣ того казенною продажею питей и казенными спиртоочистительными и водочными заводами. Ст. 1].

[4]) [Ст. 6, 9 и 10 изд. 1901 г.].

[5]) [Прим. 1 къ ст. 5 изд. 1901 г.].

постановленій объ акцизныхъ сборахъ и за дѣйствіями акцизнаго управленія (ст. 95). Губернаторъ обязанъ принимать зависящія отъ него мѣры къ огражденію казны отъ ущерба въ акцизномъ доходѣ (ст. 96). Съ другой стороны, онъ можетъ требовать отъ акцизнаго управленія всѣ тѣ свѣдѣнія, какія ему необходимы (ст. 97). Усмотрѣвъ же по вѣдомству акцизнаго управленія безпорядки и злоупотребленія, можетъ требовать немедленнаго исправленія упущеній или нарушеній правилъ, не вмѣшиваясь, однако, въ хозяйственныя распоряженія, зависящія исключительно отъ министерства финансовъ. Въ случаѣ надобности можетъ прямо отъ себя командировать чиновника для ревизіи заводовъ и вообще для изслѣдованія злоупотребленій (ст. 98). Губернаторъ ревизуетъ акцизныя управленіи на общихъ основаніяхъ, для обозрѣнія губерніи установленныхъ, и можетъ также ревизовать заводы и склады (ст. 99) [1]).

Дѣлами о земскихъ повинностяхъ въ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены, всѣми вообще, а въ земскихъ губерніяхъ только по квартирному довольствію войскъ вѣдаютъ учрежденные въ 1874 г. губернскіе распорядительные комитеты. (Уст. земск. повин., ст. 101, прим., по Прод. 1890 г.). Они состоятъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя, управляющаго казенною палатою, члена отъ правительства и городского головы губернскаго города. По дѣламъ, относящимся до соотвѣтствующихъ вѣдомствъ, въ комитетѣ участвуютъ также членъ отъ военнаго вѣдомства, управляющій почтовою частью въ губерніи, прокуроръ окружнаго суда, тюремный инспекторъ (ст. 27, прим.). Члены отъ правительства назначаются министромъ финансовъ въ тѣхъ только губерніяхъ, гдѣ по обширности дѣлопроизводства окажется это необходимымъ (ст. 30). Ближайшее завѣдываніе дѣлами комитета поручается члену отъ правительства, а гдѣ его нѣтъ—управляющему казенной палатой (ст. 32). Дѣла въ комитетахъ рѣшаются по большинству голосовъ; при раздѣленіи поровну голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ, если же въ меньшинствѣ окажутся управляющій казенной палатой или членъ отъ правительства, о причинахъ разногласія комитетъ доноситъ министру финансовъ и тому министру, къ вѣдѣнію котораго относится вопросъ, вызвавшій разногласіе (ст. 35). Въ уѣздахъ для тѣхъ же дѣлъ образуются уѣздные распорядительные комитеты, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ члена уѣздной управы и особаго чиновника по назна-

[1]) [Ст. 21, 95—99 изд. 1893 г. соотвѣтствуютъ ст. 24, 96—100 изд. 1901 г.].

ченію губернатора, съ приглашеніемъ, соотвѣтственно различію обсуждаемыхъ вопросовъ, городскихъ головъ и волостныхъ старшинъ (ст. 101, прим., по Прод. 1890 г.).

Контрольная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника, ревизоровъ, ихъ помощниковъ, секретаря, журналиста и счетныхъ чиновниковъ (Общ. учр. губ., ст. 1138 [1]). Общее присутствіе палаты составляется, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника и старшихъ ревизоровъ (ст. 1141).

Предметы вѣдѣнія контрольныхъ палатъ суть: 1) ревизія денежныхъ оборотовъ казначействъ; 2) ревизія по отчетности кассъ; 3) повѣрка правильности оборотовъ матеріальнаго имущества; 4) свидѣтельство противъ подлинныхъ книгъ и документовъ, наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство; 5) свидѣтельство и утвержденіе подписью шнуровыхъ книгъ, поступающихъ на ревизію палаты (ст. 1148).

Контрольныя палаты къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляются, а принадлежатъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства государственнаго контроля. Подчиняясь во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ непосредственно государственному контролеру, онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно. Отъ государственнаго контроля палаты получаютъ предписанія; съ губернаторами и съ прочими губернскими установленіями сообщаются отношеніями (ст. 1134, 1144). Представленія о награжденіи чиновъ контрольной палаты идутъ непосредственно къ государственному контролю безъ участія губернатора (ст. 1145). Когда были губернскіе прокуроры, ихъ надзоръ также не распространялся на контрольныя палаты (ст. 1146).

§ 43. Уѣздное и городское управленіе.

Уѣздная и городская полиціи по всѣмъ предметамъ, входящимъ въ кругъ ихъ дѣйствія, подчиняется непосредственно губернатору и губернскому правленію (Общ. учр. губ., ст. 694). По Учрежденію 1775 г. и вплоть до именного указа 25 дек. 1862 г. уѣздная и городская полиціи были обособлены. Во главѣ уѣздной стоялъ замѣщаемый по выбору дворянства земскій исправ-

[1]) [Контрольныя палаты дѣлятся на восемь разрядовъ. Помощники управляющаго имѣются лишь въ палатахъ двухъ первыхъ разрядовъ. Ст. 1138 по Прод. 1906 г.].

никъ, во главѣ городской—городничій или полиціймейстеръ, по опредѣленію отъ правительства. Но въ 1862 г. состоялось преобразованіе уѣздной полиціи, и она теперь по общему правилу вѣдаетъ весь уѣздъ съ уѣзднымъ и безъуѣздными городами, посадами, мѣстечками и селеніями. Только губернскіе и нѣкоторые болѣе значительные города, посады и мѣстечки, имѣющіе свою отдѣльную полицію, исключаются изъ вѣдомства уѣздной полиціи (ст. 633).

Уѣздную полицію составляетъ уѣздное полицейское управленіе, состоящее изъ уѣзднаго исправника и его помощника (ст. 634, 636 [1]). Существовавшія прежде общія присутствія уѣзднаго полицейскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ засѣдателей, избиравшихся отъ разныхъ сословій, въ 1889 г. уничтожены. При полицейскомъ управленіи состоятъ: канцелярія подъ завѣдываніемъ секретаря, разсыльные и исполнительные чиновники полиціи; въ уѣздѣ становые пристава, завѣдующіе отдѣльными станами, на которые дѣлится уѣздъ; въ городѣ—участковые пристава, ихъ помощники, городскіе пристава и полицейскіе надзиратели (ст. 640, 641). Измѣненіе числа становъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго министромъ внутреннихъ дѣлъ, а измѣненіе ихъ границъ дѣлается властью губернатора (ст. 644). Тою же властью совершается и раздѣленіе городовъ на полицейскія части (ст. 648). Нижніе полицейскіе чины суть: 1) полицейскіе урядники, 2) сотскіе, 3) десятскіе, 4) городовые и другіе служители городскихъ по-

---

[1]) [Для охраненія благочинія, общаго спокойствія, безопасности и порядка въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ уѣздной полиціи, образована временно, впредь до общаго переустройства мѣстнаго управленія въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, и Ставропольской уѣздная полицейская стража. Она состоитъ изъ урядниковъ и стражниковъ. Высшее завѣдываніе уѣздною полицейскою стражею принадлежитъ министру вн. д.; въ губерніи она подчиняется губернатору, въ уѣздѣ уѣздному исправнику, въ станѣ—становому приставу. Стражники подчиняются урядникамъ. Стражники распредѣляются по губерніямъ министромъ вн. д., а въ предѣлахъ губерній—губернаторомъ. Передвиженіе стражи для временнаго усиленія полицейской охраны изъ одной губерніи въ другую зависитъ отъ министра вн. д. или генералъ-губернатора, въ предѣлахъ губерніи—отъ губернатора и въ предѣлахъ уѣзда—отъ уѣзднаго исправника. Для поступленія въ стражу кромѣ общихъ условій 25-лѣтняго возраста, подданства, здороваго тѣлосложенія и неопороченности требуется: отъ урядниковъ—умѣніе составлять протоколы, общее знакомство съ полицейской службой и съ обязанностями полиціи по преслѣдованію преступленій; отъ стражниковъ—умѣніе читать и писать и общее достаточное развитіе. Прим. и прил. къ ст. 634 по Прод. 1906 г.].

лицейскихъ командъ, 5) уѣздная полицейская и конно-полицейская стража (ст. 655) [1]).

Уѣздные исправники назначаются властью губернатора (ст. 668). Становые пристава назначаются губернскимъ правленіемъ преимущественно изъ мѣстныхъ, имѣющихъ въ той губерніи недвижимую собственность, дворянъ по списку, составляемому губернскимъ дворянскимъ собраніемъ при общихъ выборахъ. Объ опредѣленіи и увольненіи становыхъ губернаторъ каждый разъ доводитъ до свѣдѣнія министра (ст. 669).

Власть и обязанности полицейскаго управленія и подчиненныхъ ему лицъ заключаются какъ въ самомъ исполненіи, такъ и въ наблюденіи за скорымъ и точнымъ исполненіемъ законовъ (ст. 679, 722). Въ случаѣ нарушенія благочинія и порядка полиція приводитъ по мѣрѣ власти, ей предоставленной, предписанное закономъ къ непремѣнному исполненію, несмотря ни на какое лицо; оказывающихъ же явное и насильственное сопротивленіе требованіямъ ея беретъ, въ опредѣленныхъ законами случаяхъ, подъ стражу (ст. 688). Но она не можетъ сама собой ни на кого наложить наказанія (ст. 689). Не можетъ также ни въ какомъ случаѣ пускаться на сборъ и пріемъ податей (Уст. прям. нал., ст. 487) [2]); чиновникамъ полиціи запрещается принимать, а тѣмъ болѣе требовать отъ сельскихъ обывателей деньги, слѣдующія съ нихъ на подати и другія повинности (ст. 535) [3]).

Въ частности обязанности полиціи представляются очень пестрыми и многочисленными. Онѣ перечисляются въ четырехъ статьяхъ Общ. учр. губ.: въ ст. 681—обязанности по наблюденію за исполненіемъ законовъ, охраненію безопасности и дѣламъ общественнаго благоустройства (43 пункта); въ ст. 682—по дѣ-

---

[1]) [Нижніе чины полиціи суть: 1) урядники и стражники уѣздной полицейской стражи: 2) городовые и др. полицейскіе служители городскихъ полицейскихъ командъ; 3) нижніе чины состоящей въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ конно-полицейской стражи. Въ губерніяхъ, гдѣ введена полицейская стража, должности полицейскихъ урядниковъ и сотскихъ упразднены. Десятскіе, не входя въ составъ чиновъ уѣздной полиціи, находятся въ завѣдываніи сельскаго и волостного начальства, въ качествѣ низшихъ служителей внутренней сельской полиціи. На десятскихъ возлагается исполненіе полицейскихъ обязанностей въ мѣстахъ постояннаго ихъ пребыванія. Внѣ этихъ мѣстъ десятскіе могутъ быть назначаемы по особому распоряженію лишь для сопровожденія арестованныхъ или для содѣйствія къ поддержанію порядка на ярмаркахъ, крестныхъ ходахъ и т. п. многолюдныхъ собраніяхъ. Ст. 655 и прим. 2 къ ст. 656 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Ст. 593 изд. 1903 г.].

[3]) [Прим. къ ст. 618 изд. 1903 г.].

ламъ казеннаго управленія и общественнаго хозяйства (14 пунктовъ); въ ст. 683—по дѣламъ судебнаго вѣдомства (12 пунктовъ), и въ ст. 684—по дѣламъ военнаго вѣдомства (4 пункта).

Тамъ, гдѣ имѣется особая городская полиція, она состоитъ, подъ начальствомъ полиціймейстера (ст. 638), изъ участковыхъ приставовъ, полицейскихъ надзирателей, околоточныхъ надзирателей и городовыхъ (ст. 641, 651). Къ составу городского полицейскаго управленія принадлежатъ также пожарныя команды (ст. 653).

Московская городская полиція имѣетъ особенную организацію [1]). Подъ главнымъ начальствомъ генералъ-губернатора она находится въ завѣдываніи оберъ-полиціймейстера (ст. 949) и состоитъ изъ управленія общаго и управленій мѣстныхъ (ст. 950).

Общее управленіе состоитъ изъ оберъ-полиціймейстера, помощника его, полиціймейстера, чиновника особыхъ порученій, канцеляріи, сыскной части, адреснаго стола, общаго полицейскаго архива, врачебно-полицейскаго комитета, брандмаіора, полицейскаго резерва, полицейскаго телеграфа (ст. 951). Управленія мѣстныя суть управленія сорока полицейскихъ участковъ и особое Петровско-Разумовское управленіе (ст. 953, 952). Оберъ-полиціймейстеръ, подчиняясь московскому генералъ-губернатору въ сношеніяхъ съ равными и низшими мѣстами, руководствуется правилами, установленными для властей губернскихъ. Представленія его высшимъ учрежденіямъ восходятъ черезъ генералъ-губернатора (ст. 961). Оберъ-полиціймейстеръ опредѣляется по

---

[1]) [Московская столица въ предѣлахъ городской черты и вѣдѣнія столичной полиціи составляетъ особое градоначальство. Управленіе его, состоя въ вѣдомствѣ министерства вн. д., подчиняется главному начальнику Московской губерніи. Въ составъ управленія градоначальства входятъ: градоначальникъ, помощники его, чиновники особыхъ порученій и секретарь при градоначальникѣ, канцелярія градоначальника, врачебно-полицейское управленіе, центральный полицейскій пріемный покой, ветеринарная часть, техническая часть, адресный столъ, общій полицейскій архивъ, полицейскій телеграфъ и отдѣленіе по охраненію общественной безопасности и порядка въ Москвѣ. Московскій градоначальникъ назначается по непосредственному усмотрѣнію Государя. На градоначальника распространяются общія узаконенія о правахъ, обязанностяхъ и отвѣтственности губернаторовъ и градоначальниковъ. Московскій градоначальникъ дѣлаетъ распоряженія объ обнародованіи законовъ, указовъ, манифестовъ и повелѣній и прочихъ постановленій и распоряженій правительства. Полицейское управленіе въ Москвѣ составляютъ полиціймейстеръ, сыскная часть, врачебно-полицейскій комитетъ, брандмаіоръ, полицейскій резервъ и мѣстныя управленія. Москва раздѣляется на семнадцать частей и 48 участковъ. Ст. 949[1]—949[3], 964, 951 и 953 по Прод. 1906 г.].

непосредственному усмотрѣнію Государя Императора (ст. 964) [1]; полиціймейстеры суть инспекторы полиціи (ст. 983).

Кромѣ того, четыре города: Петербургъ, Одесса, Севастополь и Керчь-Еникале, образуютъ т.-н. градоначальства, выдѣленныя вовсе изъ состава губерній [2]). Управленіе градоначальствомъ не подчиняется губернскому начальству, а занимаетъ равное съ нимъ положеніе, подчиняясь непосредственно центральнымъ органамъ администраціи. Во главѣ управленія градоначальствомъ стоитъ градоначальникъ, назначаемый Высочайшею властью и пользующійся вообще властью, равною власти губернатора. Но при градоначальникахъ, по общему правилу, нѣтъ коллегіальнаго учрежденія, соотвѣтствующаго губернскому правленію, а только канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Только при петербургскомъ градоначальникѣ имѣется совѣщательное присутствіе, состоящее, подъ предсѣдательствомъ помощника градоначальника, изъ управляющаго канцеляріею, его помощника, чиновника особыхъ порученій по судебнымъ дѣламъ и одного изъ полиціймейстеровъ по назначенію градоначальника, и, кромѣ того, въ него приглашается съ правомъ голоса начальникъ той отдѣльной части, до которой относится обсуждаемое дѣло (ст. 880). Къ вѣдѣнію совѣщательнаго присутствія относится: 1) преданіе суду служащихъ; 2) высылка изъ столицы безпаспортныхъ; 3) наложеніе опекъ на расточителей; 4) разсмотрѣніе приговоровъ мѣщанскаго общества объ исключеніи порочныхъ членовъ, и 5) всѣ вообще дѣла, какія градоначальникъ найдетъ нужнымъ предложить на обсужденіе присутствія. Дѣла первыхъ трехъ категорій разрѣшаются по большинству голосовъ, остальныя—властью градоначальника (ст. 881).

Кромѣ этого общаго совѣщательнаго присутствія, образуется еще совѣщательное по врачебно-санитарной части присутствіе (Уст. врач., ст. 156), а по вопросамъ техническимъ градоначальникъ можетъ образовывать особыя совѣщательныя присутствія изъ состоящихъ при немъ техниковъ (Общ. учр. губ., ст. 882).

Кромѣ полицейскихъ установленій, въ уѣздѣ имѣются и нѣкоторыя еще другія. Такъ, для попеченія объ охраненіи народнаго здравія, въ особенности о предотвращеніи повальныхъ бо-

[1]) [Права и обязанности оберъ-полиціймейстера переданы градоначальнику. Прим. къ ст. 954 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Градоначальства состоятъ въ городахъ: Одессѣ, Севастополѣ, Керчь-Еникалѣ, Николаевѣ и въ Ростовѣ на Дону вмѣстѣ съ Нахичеванью. Ст. 987 по Прод. 1906 г.].

лѣзней и скотскихъ падежей образуются уѣздные комитеты общественнаго здравія, состоящіе, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя, изъ уѣзднаго исправника, полиціймейстера, уѣзднаго врача, городского головы и старшаго въ городѣ духовнаго лица. Кромѣ этихъ лицъ, могутъ быть приглашаемы къ участію въ засѣданіяхъ и другія лица, могущія быть полезными, какъ-то: мѣстные владѣльцы, духовныя лица разныхъ исповѣданій, врачи, арендаторы, управляющіе имѣніями и прочіе. Письмоводство возлагается на секретаря дворянской опеки, а гдѣ ея нѣтъ — на секретаря полицейскаго управленія (Уст. врач., ст. 602, 604, 609).

Въ Уставѣ врачебномъ говорится не только объ уѣздныхъ, но также и о губернскихъ комитетахъ общественнаго здравія. Но губернскіе комитеты эти не что иное, какъ общее присутствіе губернскаго правленія въ томъ усиленномъ составѣ, какой установленъ для обсужденія вопросовъ объ охраненіи общественнаго здоровья (см. стр. 449).

Для завѣдыванія опекунскими дѣлами въ уѣздѣ существуютъ дворянскія опеки, въ городахъ—сиротскіе суды.

Дворянскія опеки учреждаются на одинъ или нѣсколько уѣздовъ и состоятъ, подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго по нахожденію опеки уѣзднаго предводителя, изъ опредѣленнаго числа засѣдателей, отъ двухъ до четырехъ, назначаемыхъ по выбору дворянства. Уѣзднымъ предводителямъ подвѣдомственныхъ опекѣ уѣздовъ предоставляется участвовать по дѣламъ своего уѣзда въ засѣданіяхъ опеки съ правомъ голоса (Общ. учр. губ., ст. 1152). Жалобы на рѣшенія опеки подаются окружному суду (ст. 1160), а надзоръ надъ нею принадлежитъ губернскому правленію (ст. 1173).

Сиротскій судъ вѣдаетъ опекунскія дѣла купцовъ, мѣщанъ, цеховыхъ, а также личныхъ дворянъ и разночинцевъ. Онъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ членовъ, избираемыхъ на три года частными собраніями сословій купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго (ст. 1181)[1]. Порядокъ надзора за сиротскими судами и обжалованія ихъ рѣшеній тотъ же, что и для дворянскихъ опекъ (ст. 1185).

---

[1]) [Сиротскому суду предоставлено назначеніе опекуновъ и попечителей къ сиротамъ и имуществу умершихъ крестьянъ, приписанныхъ къ волостямъ, но жительствовавшихъ или имѣвшихъ недвижимое имущество въ городскихъ поселеніяхъ, а также повѣрка дѣйствій этихъ опекуновъ и попечителей. Прим. 2 къ ст. 1181 по Прод. 1906 г.].

§ 44. Мѣстное управленіе окраинъ [1]).

Особенности историческаго развитія русскаго государства привели къ тому, что коренныя русскія области какъ кольцомъ окружены мѣстностями, рѣзко отличающимися отъ нихъ своими культурными и бытовыми условіями и племеннымъ составомъ своего населенія. Это создало и вызвало необходимость установленія для окраинъ особой организаціи мѣстнаго управленія. Съ одной стороны, требуется приспособить ихъ мѣстныя учрежденія къ особенностямъ ихъ бытовыхъ условій; съ другой—племенная обособленность населенія и отдаленность ихъ отъ центра понуждаютъ установить въ нихъ болѣе сильную мѣстную власть, надѣленную особыми полномочіями.

Всѣ почти окраины наши представляютъ нѣкоторыя особенлости въ устройствѣ мѣстнаго управленія. Мѣстное управленіе нѣкоторыхъ окраинъ подчинено даже не министерству внутреннихъ дѣлъ, а военному. Для большинства изъ нихъ установлено особое постоянное мѣстное управленіе, такъ называемое главное управленіе, которымъ объединяется нѣсколько губерній или областей. Такъ, восемь финляндскихъ губерній составляютъ, какъ мы уже знаемъ, Великое Княжество, имѣющее особыя общія учрежденія, непосредственно содѣйствующія Верховной власти. Десять губерній бывшаго Царства Польскаго или такъ называемыя Привислянскія губерніи, составляютъ варшавское генералъ-губернаторство. Кромѣ того, существуютъ еще на окраинахъ: иркутское, приамурское и степное генералъ-губернаторства. Особое главное управленіе имѣетъ теперь Кавказскій и Туркестанскій край. Губерніи и области, находящіяся въ завѣдываніи этихъ главныхъ управленій, всѣ имѣютъ и особѣнное губернское управленіе. Но кромѣ того имѣются на окраинахъ губерніи и области, не подчиненныя особымъ главнымъ управленіямъ, а находящіяся въ непосредственномъ завѣдываніи центральныхъ учрежденій, но представляющія все-таки нѣкоторыя особенности въ организаціи мѣстнаго управленія. Таковы губерніи Тобольская и Томская, области Закаспійская, Уральская, Тургайская и область Войска

[1]) Ивановскій, В. Административное устройство нашихъ окраинъ. Ученыя Записки Казанскаго Университета, 1891 г., книга VI, стр 27—70. Изъ общихъ курсовъ мѣстное управленіе окраинъ изложено только у Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, SS. 202—241.

Донского. Послѣдняя въ настоящее время не составляетъ въ собственномъ смыслѣ слова окраины. Но она имѣетъ особое мѣстное устройство, подчиняется военному министру, и историческая причина этихъ особенностей ея управленія коренится, конечно, въ томъ, что и она прежде была окраиной государства.

Главное управленіе Финляндіей относится къ органамъ верховнаго управленія и было уже разсмотрѣно въ соотвѣтствующемъ мѣстѣ. Управленіе же губерніями сосредоточено тамъ въ рукахъ губернаторовъ, которымъ однимъ принадлежитъ вся рѣшительная власть по дѣламъ губернскаго управленія. Губернское правленіе состоитъ изъ двухъ отдѣленій: земской канцеляріи подъ начальствомъ земскаго секретаря и земской конторы подъ начальствомъ земскаго камерира. Губерніи раздѣляются на уѣзды (härod), находящіеся въ завѣдываніи кронфогтовъ и раздѣляющіеся, въ свой чередъ, на округа, состоящіе изъ одной-двухъ общинъ и управляемые ленсманами [1]).

Во главѣ управленія губерніями Царства Польскаго [2]) стоитъ съ 1874 г. генералъ-губернаторъ, замѣнившій собою прежняго намѣстника. Кромѣ общихъ правъ, предоставленныхъ всѣмъ генералъ-губернаторамъ, онъ надѣленъ еще временно (Учр. упр. Ц. П., ст. 2, прим. 3) особыми, весьма значительными полномочіями судебной и полицейской власти. Выс. утв. Полож. Комит. Царства Польскаго отъ 20 сент. 1876 г. (П. С. З. № 56.381) ему предоставлено собственною властью налагать взысканія за слѣдующіе проступки: 1) нарушеніе правилъ 20 апрѣля 1867 г. о полицейскомъ надзорѣ; 2) нарушеніе правилъ о выдачѣ разрѣшеній на содержаніе оружія и по покупкѣ пороха; 3) неотправленіе вовсе или отправленіе не во-время богослуженія въ табельные дни; 4) нарушеніе правилъ о съѣздахъ римско-католическаго духовенства, вымогательство ими десятины, отказы въ совершеніи требъ для лицъ, вступившихъ въ бракъ съ православными, и всякаго рода вмѣшательство въ дѣла церквей иныхъ исповѣданій, непредусмотрѣнное уложеніемъ о наказаніяхъ; 5) сооруженіе часовенъ, крестовъ, либо другихъ памятниковъ въ воспоминаніе событій, имѣющихъ политическое значеніе; 6) несоотвѣтственное поведеніе молельщиковъ въ церквахъ во время богослуженія въ высокоторжественные дни, а также посѣтителей

---

[1]) Mechelin, Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland, S. 298.

[2]) Колюпановъ. Административное и суд. устройство Царства Польскаго отъ 1815 г. до 1864 г. Юрид. Вѣстникъ, 1890 г. октябрь, ноябрь и 1891 г. мартъ, Okolski. Wyklad prawa administracyjnego. P. I—III. 1880—84.

театровъ и спектаклей во время представленій, устраиваемыхъ по случаю царскихъ дней; 7) ношеніе безъ законно оправданной причины и разрѣшенія подлежащаго начальства траурнаго платья и употребленія запрещенныхъ костюмовъ или другихъ предосудительныхъ въ политическомъ отношеніи эмблемъ; 8) вообще нарушеніе распоряженій, установленныхъ во время существованія военнаго положенія. Кромѣ того, по закону 5 апрѣля 1879 года, варшавскій генералъ-губернаторъ имѣетъ право собственною властью: 1) передавать военнымъ судамъ дѣла объ общихъ преступленіяхъ; 2) высылать изъ подвѣдомственныхъ ему губерній лицъ, пребываніе которыхъ въ краѣ будетъ имъ признано вреднымъ; 3) воспрещать изданія, признанныя имъ вредными.

При генералъ-губернаторѣ учреждены: 1) Высоч. утв. Мн. Гос. Сов. 30 марта 1898 г. (Собр. узак. 1898 г., № 52, ст. 727) совѣщаніе, не касающееся части исполнительной, а обсуждающее дѣла, передаваемыя на его обсужденіе генералъ-губернаторомъ, и состоящее, подъ предсѣдательствомъ генералъ-губернатора, а при его отсутствіи — его помощника для общаго содѣйствія, изъ этого помощника, изъ помощника по полицейской части, Варшавскаго и другихъ губернаторовъ, когда они въ Варшавѣ, попечителя учебнаго округа, старшаго предсѣдателя и прокурора судебной палаты, предсѣдателя цензурнаго комитета, начальника штаба военнаго округа, управляющаго канцеляріей генералъ-губернатора и представителей мин. финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, назначаемыхъ по соглашенію генералъ-губернатора съ министрами. Предсѣдатель приглашаетъ въ совѣщаніе и другихъ лицъ, познанія коихъ полезны для обсужденія дѣлъ совѣщанія. Дѣлопроизводство ведется канцеляріей генералъ-губернатора, и 2) должности двухъ его помощниковъ, одинъ изъ нихъ предназначенъ для общаго содѣйствія генералъ-губернатору въ дѣлахъ управленія (ст. 2, прим. 1), другой спеціально по полицейской части для завѣдыванія дѣлами по предупрежденію и изслѣдованію государственныхъ преступленій; при немъ имѣется особая канцелярія для розысковъ по дѣламъ политическимъ въ Привислянскомъ краѣ (Собр. узак. 1898 г., № 117, ст. 1.563).

Устройство губернскаго и уѣзднаго управленія въ губерніяхъ Царства Польскаго опредѣляется главнымъ образомъ законами 19 декабря 1866 года о губернскомъ и уѣздномъ управленіи (№ 44.012) и 26 марта 1869 года о казенныхъ палатахъ (№ 46.700). По закону 1866 г., въ губернскихъ правленіяхъ

сосредоточивалось завѣдываніе всѣми дѣлами губернскаго управленія. Но въ 1869 г. были учреждены казенныя палаты, и затѣмъ постепенно были образованы и остальныя губернскія установленія, какія полагаются по Общему Учрежденію губернскому. Въ изданіи II тома Свода законовъ 1892 г. въ него включено, какъ особый уставъ, Учрежденіе управленія губерній Царства Польскаго.

Устройство губернскихъ правленій въ общемъ то же, что́ и по Общему Учрежденію. Только совѣтниковъ обязательно три, и нѣтъ землемѣра, а асессоръ завѣдуетъ страховымъ отдѣленіемъ (ст. 32)[1]). Отдѣленій при губернскомъ правленіи шесть: административное, военно-полицейское, юридическое, врачебное, страховое и тюремное (ст. 54, прим.). Въ отдѣленіи административномъ вѣдаются дѣла: по личному составу, содержанію и устройству подвѣдомственныхъ учрежденій; по разграниченію уѣздовъ и гминъ; по устройству городовъ и селеній; по строительной и дорожной части; по разнымъ предметамъ земскаго и общественнаго хозяйства и особенно по хозяйству городовъ; по устройству церквей и молитвенныхъ домовъ и другимъ хозяйственнымъ вопросамъ духовнаго вѣдомства, и по части административной вообще (ст. 58). Военно-полицейское отдѣленіе завѣдуетъ: отправленіемъ квартирной и подводной повинности, устройствомъ военныхъ зданій, лагерныхъ мѣстъ, снабженіемъ войскъ и т. п.; дѣлами по розыскамъ; по паспортной части, объ иностранцахъ, о чрезвычайныхъ случаяхъ и вообще по части исполнительно- и слѣдственно-полицейской (ст. 59, по Прод. 95). Юридическое—дѣлами по защитѣ правъ подвѣдомственныхъ учрежденій, по юридическимъ вопросамъ и т. п. (ст. 60). Врачебное—дѣлами по медицинской части (ст. 61). Страховое — дѣлами взаимнаго страхованія (ст. 62). Тюремное—дѣлами тюремными (ст. 54, прим., по Прод. 95).

Отдѣльныя совѣщательныя присутствія изъ наличныхъ членовъ-техниковъ образуются для обсужденія и разрѣшенія только вопросовъ по части врачебной и строительной (ст. 33).

Общее присутствіе губернскаго правленія засѣдаетъ двояко: подъ предсѣдательствомъ или губернатора, или вице-губернатора. Въ законѣ прямо указаны дѣла, которыя должны быть разсма-

[1]) [Губернское правленіе подъ предсѣдательствомъ губернатора состоитъ изъ вице-губернатора и трехъ совѣтниковъ. Губернскіе медицинскій и ветеринарные инспекторы, инженеръ или архитекторъ и начальникъ учебной дирекціи участвуютъ въ присутствіи губернскаго правленія съ правомъ голоса по дѣламъ ихъ управленія. Ст. 32 по Прод. 1906 г.].

триваемы присутствіемъ губернскаго правленія подъ тѣмъ или другимъ предсѣдательствомъ (ст. 34—36).

Какъ рѣшаются дѣла въ присутствіи губернскаго правленія? Вопросъ этотъ не находитъ себѣ опредѣленнаго отвѣта въ законѣ. Въ ст. 34 говорится, что присутствіе губернскаго правленія „собирается для коллегіальнаго обсужденія и разрѣшенія дѣлъ“. Въ ст. 42 и 43 говорится, что „постановленіе записывается въ журналъ на основаніи мнѣнія большинства“, и что „при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдательствующаго“. Такъ какъ постановленія выражены въ совершенно общей формѣ и не ограничены примѣненіемъ къ какому-либо опредѣленному роду дѣлъ, то, казалось бы, слѣдуетъ заключить, что всѣ дѣла, вносимыя въ присутствіе, рѣшаются самимъ присутствіемъ по большинству голосовъ. Но такому заключенію противорѣчатъ ст. 47 и 48, постановляющія, что если при предсѣдательствѣ вице-губернатора „по дѣламъ собственно распорядительнаго свойства“ онъ не согласится съ мнѣніемъ присутствія, онъ можетъ представить на разрѣшеніе губернатора; если въ такихъ же случаяхъ не согласится съ мнѣніемъ присутствія губернаторъ, онъ можетъ „подъ личною отвѣтственностью приказать исполнить, что̀ считаетъ нужнымъ и законнымъ“. Такимъ образомъ по распорядительнымъ дѣламъ рѣшеніе постановляется губернаторомъ, только выслушивающимъ мнѣніе присутствія или докладъ о томъ вице-губернатора. Но какія дѣла распорядительныя, этого нигдѣ не указано, и въ данномъ вопросѣ не можетъ помочь и постановленіе ст. 8, что вопросы, не разрѣшаемые Учрежд. упр. губ. Царства Польскаго, должны быть разрѣшаемы на основаніи постановленій Общ. Учр. губ., такъ какъ Общ. Учр. губ. не знаетъ вовсе распорядительныхъ дѣлъ.

Управленіе уѣздами ввѣрено уѣзднымъ начальникамъ (ст. 84)[1]), при которыхъ состоятъ два помощника, одинъ по части административной, другой по полицейской (ст. 92), и присутствіе уѣзднаго управленія (ст. 98), состоящее, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника, изъ двухъ его помощниковъ. Кромѣ того, по дѣламъ, касающимся ихъ части, призываются къ участію въ присутствіи уѣздный врачъ, архитекторъ, страховой совѣтникъ и ветеринаръ (ст. 99). Нѣкоторыя дѣла, перечисленныя въ ст. 103, рѣшаются коллегіально по большинству голосовъ (ст. 105).

---

[1]) [Изъ вѣдомства уѣзднаго управленія исключаются: городъ Варшава, всѣ губернскіе города, а также Лодзь и Бескувласкъ. См. прим. къ ст. 84 по Прод. 1906 г.].

Жалобы на уѣздное управленіе приносятся въ мѣсячный срокъ губернскому управленію (ст. 110).

Казенныя и контрольныя палаты образованы на общихъ основаніяхъ. Управленій государственными имуществами [1]) въ губерніяхъ Царства Польскаго три: въ Сувалкахъ, Радомѣ и Варшавѣ (ст. 178). Они представляютъ ту особенность, что нѣкоторыя дѣла, указанныя въ ст. 185—187, требуютъ коллегіальнаго обсужденія (ст. 188). Но подъ коллегіальнымъ тутъ разумѣется собственно совѣщательный порядокъ, такъ какъ дѣла, перечисленныя въ ст. 185 и 187, разрѣшаются властью министра [2]), предусмотрѣнныя въ ст. 186—властью губернатора.

Совершенно особую организацію имѣютъ въ польскихъ губерніяхъ учрежденія, завѣдующія дѣломъ общественнаго призрѣнія. Вмѣсто приказовъ общественнаго призрѣнія, тутъ образованы по закону 1870 г. совѣты общественнаго призрѣнія, уѣздные и губернскіе, и кромѣ того въ Варшавѣ — особенный городской совѣтъ (Уст. общ. призр., ст. 358) [3]). Уѣздный совѣтъ образуется, подъ предсѣдательствомъ начальника уѣзда, изъ одного его помощника по назначенію губернатора, уѣзднаго врача, попечителя благотворительныхъ заведеній и отъ 2 до 4 членовъ, избираемыхъ совѣтомъ на 3 года изъ лицъ, извѣстныхъ своею благотворительностью и утверждаемыхъ губернаторомъ (ст. 364). Губернскій совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоитъ изъ вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, одного изъ губернскихъ совѣтниковъ, по назначенію губернатора, губернскаго медицинскаго инспектора, попечителей благотворительныхъ заведеній губернскаго города и отъ 4 до 6 членовъ, избираемыхъ губернскими совѣтами на 3 года и съ утвержденія генералъ-губернатора (ст. 365). Дѣла въ совѣтахъ рѣшаются коллегіально, по большинству голосовъ, одни — окончательно, другія представляются на утвержденіе изъ уѣздныхъ совѣтовъ— въ губернскіе, изъ губернскихъ — министру внутреннихъ дѣлъ (ст. 371—393) [4]).

Въ губерніяхъ Прибалтійскихъ правительственныя учрежде-

---

[1]) [Нынѣ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Прим. къ ст. 180 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ. Прим. къ ст. 183 по Прод. 1906 г.].

[3]) [О Варшавскомъ и Лодзинскомъ городскихъ совѣтахъ общественнаго призрѣнія см. прим. къ ст. 358 и ст. 366 Уст. общ. призр. по Прод. 1906 г.].

[4]) [Начальнику главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Ст. 382 по Прод. 1906 г.].

нія организованы теперь такъ же, какъ и въ губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію. Существовавшее прежде въ нихъ главное управленіе, генералъ-губернаторство также уничтожено. Особенность мѣстнаго управленія этихъ трехъ губерній выражается только въ своеобразномъ устройствѣ въ нихъ органовъ самоуправленія.

Изъ восточныхъ окраинъ наиболѣе выработанныя и цѣлостныя учрежденія изданы для Кавказа и Туркестана.

Учрежденіе Управленія Кавказскаго края издано въ 1833 г. и составляетъ теперь въ т. II Св. зак. особый уставъ. Когда въ 1881 году были упразднены кавказскій комитетъ, а также должность кавказскаго намѣстника и учреждена должность главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ и командующаго войсками, на комитетъ министровъ возложена была выработка проекта преобразованія кавказскаго управленія съ цѣлью возможнаго его упрощенія и сліянія съ общими учрежденіями. Комитетъ, однако, нашелъ, что на основаніи представленныхъ ему данныхъ и соображеній весьма затруднительно придти къ окончательному заключенію, и потому признано болѣе осторожнымъ предварительную разработку проекта произвести на мѣстѣ. Согласно съ этимъ Высоч. утв. положеніемъ комитета главноначальствующему было предоставлено образовать коммиссію изъ начальниковъ мѣстныхъ управленій. Выработанный этой коммиссіей проектъ съ нѣкоторыми измѣненіями, внесенными Государственнымъ Совѣтомъ, и послужилъ основой Учрежденія 1883 г.

Кавказскій край состоитъ изъ Сѣвернаго Кавказа и Закавказья (Учр. упр. Кавк., ст. 1). Въ составъ Сѣвернаго Кавказа входятъ области Терская и Кубанская; въ составъ Закавказья— губерніи Тифлисская, Кутаисская, Елизаветпольская, Эриванская, Бакинская, Черноморская, области Дагестанская, Карсская [1]) и округъ Закатальскій [2]) (ст. 2, 3).

Главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ пользуется общими правами, предоставленными генералъ-губернаторамъ (ст. 8) и кромѣ того особыми полномочіями, нѣсколько расширенными еще въ 1888 году [3]). Самое важное изъ этихъ особыхъ полномочій есть право главноначальствующаго въ тѣхъ случаяхъ, когда въ указахъ Сената въ отношеніи общихъ по го-

---

[1]) [и Батумская. Ст. 3 по Прод. 1906].

[2]) [а также Сухумскій. Тамъ же].

[3]) [на Кавказѣ возстановлена должность намѣстника. См. выше, дополненіе на стр. 287 и слѣд.].

сударству мѣръ, предписанныхъ порядкомъ законодательнымъ или исполнительнымъ, не будетъ сказано, что онѣ распространяются на Закавказье и тѣ части Кубанской и Терской областей, которыя заняты туземнымъ населеніемъ, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ съ полученія указа сообщить подлежащему министру о неудобствѣ примѣненія его въ означенныхъ мѣстностяхъ (ст. 9). Кромѣ того копіи всѣхъ общихъ распоряженій министровъ о порядкѣ исполненія мѣстными учрежденіями законовъ и мѣръ, предписанныхъ въ порядкѣ исполнительномъ, препровождаются обязательно главноначальствующему, который, если встрѣтитъ въ примѣненіи ихъ по мѣстнымъ условіямъ какія-либо неудобства, увѣдомляетъ о томъ подлежащихъ министровъ и въ особо важныхъ случаяхъ можетъ пріостановить ихъ исполненіе. Въ случаѣ несогласія министра съ мнѣніемъ главноначальствующаго, дѣло поступаетъ на разрѣшеніе комитета министровъ (ст. 10). Всѣ находящіяся на Кавказѣ административныя и общественныя учрежденія, за исключеніемъ контрольнаго вѣдомства, подлежатъ надзору главноначальствующаго (ст. 11), который въ случаяхъ особенной важности, когда распоряженіе административнаго учрежденія можетъ нарушить государственный или общественный интересъ, имѣетъ право пріостановить исполненіе такого распоряженія, съ перенесеніемъ онаго на разсмотрѣніе высшей инстанціи (ст. 17). Относительно сельскихъ обществъ Закавказья ему предоставлено лишать ихъ права избирать сельскаго старшину или и всѣхъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія (М. Г. С., 1887 г.).

Нѣкоторыя особыя полномочія предоставлены главноначальствующему также и относительно частныхъ лицъ. Онъ имѣетъ право собственною властью: 1) высылать иностранцевъ, лишь сообщая о томъ министру внутреннихъ дѣлъ; 2) воспрещать лицамъ нетуземнаго происхожденія, вреднымъ для общественнаго порядка, пребываніе въ пограничныхъ мѣстностяхъ (ст. 27); 3) при значительномъ усиленіи случаевъ сопротивленія властямъ, убійствъ, разбоевъ, грабежей, скотокрадства и пристанодержательства удалять туземцевъ, которые, по имѣющимся у административной власти достовѣрнымъ свѣдѣніямъ объ участіи ихъ въ указанныхъ преступленіяхъ, оказываются вредными для общественнаго порядка, высылать на срокъ не свыше 5 лѣтъ или въ избранныя для сего мѣста на Кавказѣ или за предѣлы Кавказа въ мѣста, назначенныя для того министромъ внутреннихъ дѣлъ; 4) принимать въ тѣхъ же случаяхъ и другія вызываемыя обстоятельствами мѣры для возстановленія порядка и безопасности,

доводя о нихъ немедленно черезъ министра внутреннихъ дѣлъ до Высочайшаго свѣдѣнія (ст. 26); 5) воспрещать подлежащимъ цензурѣ повременнымъ изданіямъ на туземныхъ языкахъ обсужденіе несовершенства существующихъ законовъ и пріостанавливать эти изданія на срокъ до 8 мѣсяцевъ.

При главноначальствующемъ состоитъ его помощникъ (ст. 28—31) и образованъ совѣтъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ его помощника, изъ двухъ членовъ особо назначаемыхъ, по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, уполномоченнаго отъ министра государственныхъ имуществъ, старшаго предсѣдателя судебной палаты и директора канцеляріи главноначальствующаго (ст. 33). По дѣламъ, касающимся соотвѣтственныхъ вѣдомствъ, въ совѣтъ приглашаются съ правомъ голоса начальникъ окружного штаба, губернаторы, управляющіе казенными и контрольными палатами, начальники отдѣльныхъ частей и инспекторъ водъ Закавказья (ст. 34). Дѣла, подлежащія вѣдѣнію совѣта, раздѣляются на три группы: 1) по общему управленію краемъ; 2) по устройству быта сельскихъ обывателей, и 3) по земскимъ повинностямъ (ст. 35). По дѣламъ второй и третьей категоріи заключенія совѣта представляются на усмотрѣніе главноначальствующаго, отъ котораго зависитъ одобрить или измѣнить заключеніе. По дѣламъ, относящимся къ общему управленію краемъ, совѣтъ постановляетъ опредѣленія, которыя представляются на утвержденіе главноначальствующаго только въ случаѣ разногласія, или когда главноначальствующій самъ того потребуетъ. Только по нѣкоторымъ дѣламъ этой категоріи постановленія совѣта обязательно представляются на утвержденіе главноначальствующаго: таковы именно дѣла о неполнотѣ и неясности законовъ, предположенія объ изданіи новыхъ, объ административной высылкѣ туземцевъ, о преданіи суду должностныхъ лицъ и о назначеніи частнымъ лицамъ вознагражденія изъ казны за имущества, отошедшія на государственныя надобности (ст. 38).

Изъ губерній и областей, принадлежащихъ къ Кавказскому краю, только области Дагестанская и Карсская, губерніи Черноморская и округъ Закатальскій и три округа Кутаисской губерніи управляются по особымъ правиламъ (102) [1]).

Въ остальныхъ частяхъ Кавказскаго края мѣстное управле-

[1]) [Особыми положеніями опредѣляется управленіе областей Батумской, Дагестанской и Карсской и округовъ Закатальскаго и Сухумскаго. 102 по Прод. 1906 г.].

ніе опредѣляется Общ. Учр. губ. съ небольшими измѣненіями въ частностяхъ.

Черноморская губернія образована въ 1896 г. изъ Черноморскаго округа (1896 г., мая 23, Собр. узак., ст. 983). Органами губернскаго управленія являются губернаторъ, общее присутствіе, канцелярія губернатора и прочіе чины по штату. Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ вице-губернаторъ, представитель министерства земледѣлія [1]), лицо прокурорскаго надзора, по назначенію министра юстиціи [2]) правитель канцеляріи губернатора, податной инспекторъ, губернскій инженеръ, губернскій врачебный инспекторъ, губернскій ветеринаръ [3]) и губернскій землемѣръ, новороссійскій городской голова, одинъ изъ гласныхъ думы, представители военнаго, почтово-телеграфнаго, судебнаго вѣдомствъ и чиновникъ по переселенческимъ дѣламъ. Вице-губернаторъ и правитель канцеляріи присутствуютъ по всѣмъ дѣламъ; остальные члены по соотвѣтственнымъ ихъ вѣдомству дѣламъ. Дѣла рѣшаются порядкомъ, предписаннымъ для замѣняемыхъ общимъ присутствіемъ установленій по Общ. Учр. губ.

Главное мѣстное управленіе Кубанскою и Терскою областями принадлежитъ командующему войсками кавказскаго военнаго округа, наказному атаману кавказскихъ казачьихъ войскъ (ст. 140, 141). Званія эти всегда соединяются съ должностью главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ (ст. 5). Но по тѣмъ дѣламъ, по коимъ главноначальствующій сносится съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, онъ, какъ командующій войсками, долженъ обращаться къ военному министру (ст. 142). Вся переписка командующаго войсками сосредоточивается въ окружномъ штабѣ (ст. 152) [4]). Командую-

---

[1]) [Представитель главнаго управленія землеустройства и земледѣлія по назначенію уполномоченнаго на Кавказѣ отъ главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ. Ст. 139 [3] по Прод. 1906 г.].

[2]) [по назначенію прокурора судебной палаты. Тамъ же].

[3]) [Губернскій ветеринарный инспекторъ. Тамъ же].

[4]) [Главное мѣстное управленіе Кубанскою и Терскою областями вмѣстѣ съ входящими въ составъ ихъ казачьими войсками, городами и гражданскимъ населеніемъ, за исключеніемъ горскихъ племенъ, ввѣряется намѣстнику по званію войскового наказнаго атамана, а управленіе надъ обитающими въ предѣлахъ Терской и Кубанской областей горскими племенами ему же по званію главнокомандующаго войсками. Вся переписка намѣстника по званію главнокомандующаго войсками и войскового наказнаго атамана, по управленію Кубанскою и Терскою областями сосредоточивается въ окружномъ штабѣ кавказскаго военнаго округа, причемъ дѣла, предоставляемыя военному министру,

щій войсками [1]) можетъ вносить нѣкоторыя дѣла, возникающія въ областяхъ, на предварительное обсужденіе совѣта при главноначальствующемъ, при чемъ дѣла эти разсматриваются въ присутствіи начальника окружного штаба (1896 г., апрѣля 26, Пол. Ком. Мин. Собр. узак., 793).

Управленіе каждой области образуютъ начальникъ области и областное правленіе (ст. 154). Начальники пользуются всѣми правами губернаторовъ (ст. 155) и нѣкоторыми особыми правами надъ горскимъ населеніемъ (ст. 156). При начальникѣ состоятъ два помощника, старшій и младшій (158—160). Общее присутствіе областного правленія подъ предсѣдательствомъ начальника области составляютъ младшій его помощникъ, совѣтники, асессоръ и начальники прочихъ отдѣленій — по дѣламъ ихъ касающимся (ст. 165).

Области дѣлятся на отдѣлы, состоящіе въ управленіи атамановъ (ст. 174), отдѣлы на участки и округа съ участковыми начальниками и начальниками округовъ (188, 190).

Закаспійская область, которая, въ порядкѣ общаго управленія, присоединялась прежде къ Кавказскому краю, теперь отдѣлена отъ него въ 1890 г. и подчинена непосредственному вѣдѣнію военнаго министра [2]). Мѣстное областное управленіе ввѣрено въ ней начальнику области съ подчиненіемъ ему и расположенныхъ въ области войскъ (Врем. пол. Закасп. Обл., ст. 2) [3]). При начальникѣ области образованъ военно-областной совѣтъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ начальника области, изъ начальника областного штаба, завѣдывающаго артиллерійскою частью, завѣдывающаго инженерною частью, областного интенданта, военно-медицинскаго инспектора и члена отъ военнаго министерства (ст. 15) [4]). Къ обязанностн начальника области отно-

---

восходятъ къ послѣднему по главному управленію казачьихъ войскъ. Ст. 140 и 152 по Прод. 1906 г.].

[1]) [Намѣстникъ. См. ст. 140[1] по Прод. 1906 г.].

[2]) [Закаспійская область подчиняется главному надзору туркестанскаго генералъ-губернатора. О затрудненіяхъ, встрѣченныхъ имъ при примѣненіи дѣйствующихъ въ Закаспійской области правилъ, онъ представляетъ военному министру или сообщаетъ по отдѣльнымъ частямъ управленія подлежащимъ министрамъ. Ст. 2 и прим. по Прод. 1906 г.].

[3]) [Мѣстное областное управленіе возлагается на начальника области. Тамъ же].

[4]) [За послѣдовавшимъ въ 1899 году упраздненіемъ Закаспійскаго военно-областного совѣта постановлено, что подлежавшіе обсужденію его вопросы по военно-народному управленію и другія дѣла по гражданской части, впредь до устройства управленія области на новыхъ основаніяхъ, имѣютъ поступать

сится: 1 завѣдываніе мѣстнымъ населеніемъ во всѣхъ отношеніяхъ; 2) принятіе мѣръ къ обезпеченію спокойствія и безопасности; 3) покровительство торговлѣ и промышленности и изысканіе способовъ къ развитію благосостоянія края; 4) наблюденіе за состояніемъ умовъ, за благонадежностью туземныхъ властей, за положеніемъ дѣлъ въ смежныхъ азіатскихъ странахъ; 5) огражденіе неприкосновенности нашихъ границъ, и 6) приведеніе въ исполненіе распоряженій правительства и наблюденіе за исполненіемъ законовъ. Кромѣ того ему предоставляются всѣ права и обязанности губернаторовъ (ст. 5—8). Область дѣлится на пять уѣздовъ, находящихся въ завѣдываніи уѣздныхъ начальниковъ.

Главное управленіе Туркестанскимъ краемъ, состоящимъ изъ трехъ областей: Сыръ-Дарьинской, Ферганской и Самаркандской, ввѣряется, подъ высшимъ завѣдываніемъ военнаго министра, генералъ-губернатору (Пол. Турк., ст. 8, 10) [1]). Въ случаѣ его отсутствія, если къ нему не будетъ Высочайшею властью назначено другое лицо, должность генералъ-губернатора исправляетъ старшій по службѣ изъ мѣстныхъ военныхъ губернаторовъ областей (ст. 11) [2]). Особенныя полномочія туркестанскаго генералъ-губернатора заключаются въ правѣ: 1) высылать на срокъ не долѣе 5 лѣтъ вредныхъ по политической неблагонадежности туземцевъ въ мѣстности, назначаемыя для того по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 15); 2) испрашивать въ исключительныхъ случаяхъ, когда совершающіяся въ краѣ тяжкія преступленія будутъ угрожать нарушеніемъ общественнаго порядка, Высочайшее разрѣшеніе на преданіе виновныхъ военному суду (ст. 16), и 3) утверждать: а) торги по строительнымъ работамъ, на которыя кредитъ уже назначенъ, на всякую сумму; б) смѣты и проекты по симъ работамъ и договоры казны съ частными лицами—на сумму до 30.000 р. (ст. 14); 4) непосредственныя сношенія съ Бухарскимъ эмиромъ и Хивинскимъ ханомъ; 5) пріемъ

на единоличное разсмотрѣніе начальника Закаспійской области. Прим. къ ст. 5 и ст. 13 по Прод. 1906 г.].

[1]) [Въ составъ туркестанскаго генералъ-губернаторства включена Семирѣченская область, переданная въ вѣдѣніе военнаго министерства. Но управляется она на основаніи положенія объ управленіи не Туркестанскаго края, а степныхъ областей. Прим. къ ст. 1 по Прод. 1906 г.].

[2]) [При генералъ-губернаторѣ состоитъ помощникъ, назначаемый и увольняемый по непосредственному усмотрѣнію Государя. Въ случаѣ увольненія, смерти, болѣзни или отсутствія изъ края генералъ-губернатора, помощникъ его вступаетъ въ исправленіе всѣхъ его обязанностей. Ст. 10[1] и 11 по Прод. 1906 г.].

въ подданство жителей средне-азіатскихъ ханствъ; 6) высылать иностранцевъ (ст. 12, прим. 2 и 3) [1]).

При генералъ-губернаторѣ имѣется совѣтъ, состоящій, подъ его предсѣдательствомъ, изъ военныхъ губернаторовъ областей, когда они находятся въ Ташкентѣ, управляющихъ казенною и контрольною палатами, непремѣннаго члена отъ министерства финансовъ, начальника штаба туркестанскаго военнаго округа и управляющаго канцеляріею генералъ-губернатора. Кромѣ того, по дѣламъ общаго управленія и по тѣмъ изъ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, которыя относятся до мировыхъ установленій и устройства мѣстъ заключенія приговариваемыхъ мировыми судьями, въ совѣтѣ участвуютъ съ правомъ голоса предсѣдатель мѣстнаго областного суда и областной прокуроръ, а по дѣламъ учебной части—главный инспекторъ училищъ (ст. 18) [2]). Предметы вѣдѣнія туркестанскаго совѣта, подобно кавказскому, раздѣляются на три категоріи: 1) по общему управленію краемъ; 2) по земскимъ повинностямъ, и 3) по поземельному и податному устройству (ст. 20). По дѣламъ первой категоріи совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательную функцію, дѣла двухъ другихъ категорій рѣшаются въ немъ по большинству голосовъ; но, въ случаѣ несогласія генералъ-губернатора съ мнѣніемъ большинства, онъ можетъ представить дѣло на разрѣшеніе подлежащаго министерства, а въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, и самъ распорядиться, донося о томъ немедленно до свѣдѣнія подлежащаго министерства (ст. 21). Управленіе медицинской частью состоитъ въ вѣдѣніи главнаго военно-медицинскаго управленія (ст. 25) [3]).

[1]) [Генералъ-губернатору предоставляется также высылать на родину изъ предѣловъ Хивинскаго и Бухарскаго ханствъ неблагонадежныхъ и порочныхъ русскихъ подданныхъ, на основаніи особыхъ представленій россійскаго политическаго агента въ Бухарѣ и начальника Аму-Дарьинскаго отдѣла, въ которыхъ должны быть приведены основанія необходимости высылки того или другого лица. Ст. 15 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Совѣтъ генералъ-губернатора состоитъ подъ предсѣдательствомъ помощника генералъ-губернатора изъ военнаго губернатора Сыръ-Дарьинской области и военныхъ губернаторовъ Ферганской и Самаркандской областей во время пребыванія ихъ въ Ташкентѣ, прокурора ташкентской судебной палаты, управляющихъ казенною и контрольною палатами, начальника управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, непремѣннаго члена отъ министерства финансовъ, начальника штаба Туркестанскаго военнаго округа и управляющаго канцеляріею генералъ-губернатора. Сверхъ того въ совѣтѣ участвуютъ съ правомъ голоса: по дѣламъ, касающимся учебной части—главный инспекторъ училищъ, а по дѣламъ, касающимся питейной торговли—управляющій акцизными сборами Туркестанскаго края и т. д. См. ст. 18 по Прод. 1906 г.].

[3]) [См. ст. 486—500 Уст. врачебн. по Своду и по Прод. 1906 г.].

Управленіе государственными имуществами—въ непосредственномъ завѣдываніи генералъ-губернатора (ст. 34) [1]).

Управленіе отдѣльныхъ областей ввѣрено военнымъ губернаторамъ, при коихъ состоитъ областное правленіе (ст. 43), члены котораго назначаются генералъ-губернаторомъ (ст. 47), а управленіе уѣздовъ—уѣзднымъ начальникамъ, назначаемымъ генералъ-губернаторомъ (ст. 59, 62). Но начальникъ Аму-Дарьинскаго отдѣла назначается, по представленію генералъ-губернатора, Высочайшею властью (ст. 56).

Въ основаніи законодательства, опредѣляющаго порядокъ управленія губерніями и областями Сибири, до сихъ поръ лежитъ Сибирское Учрежденіе 1822 года (П. С. З., № 29.125) [2]), выработанное Сперанскимъ, хотя въ настоящее время оно подверглось весьма существеннымъ измѣненіямъ, такъ что и самое слово Сибирь не имѣетъ уже болѣе значенія опредѣленнаго административнаго термина.

Учрежденіе 1822 года было основано на двухъ главныхъ началахъ: 1) чтобы по уваженію разстояній доставить всѣмъ частямъ управленія способъ къ удобнѣйшему въ нужныхъ случаяхъ мѣстному разрѣшенію и 2) чтобы единствомъ и постепенностью надзора удостовѣрить сколько можно болѣе правильность его движенія (§ 474). Съ этою цѣлью Сибирь была раздѣлена на Западную и Восточную, и каждая изъ нихъ составляла особое генералъ-губернаторство. При генералъ-губернаторствѣ имѣлся совѣтъ изъ шести совѣтниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью наполовину по представленію генералъ-губернатора, наполовину по представленію министерствъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи. Совѣтъ этотъ имѣлъ только совѣщательное значеніе, и лишь по жалобамъ на судебныя мѣста дѣла рѣшались въ немъ по большинству голосовъ. Управленіе сибирскихъ губерніи и областей различалось тѣмъ, что въ областяхъ завѣдываніе всѣми дѣлами областного управленія сосредоточивалось въ областномъ правленіи, которое имѣло особаго предсѣдателя и соединяло власть сибирскаго управленія, казенной палаты и губернскаго суда, а въ губерніяхъ различалось частное управленіе, органами котораго являлись по дѣламъ полиціи—губернское правленіе, по дѣламъ хозяйственнымъ—казенная палата и по дѣламъ судебнымъ—губернскій судъ, и общее управленіе, органомъ котораго служилъ губернскій совѣтъ, состоявшій, подъ предсѣдательствомъ

---

[1]) [См. правила, приложен. къ ст. 34 (прим.) по Прод. 1906 г.].

[2]) [С. Прутченко, Сибирскія окраины, 1899].

губернатора, изъ предсѣдателей губернскаго правленія, казенной палаты и губернскаго суда и губернскаго прокурора.

Вмѣсто уѣздовъ, сибирскія губерніи и области дѣлились на округа. Окружное управленіе слагалось изъ начальника округа и окружного совѣта, состоявшаго изъ городничаго, окружного судьи, земскаго исправника, окружного стряпчаго, окружного казначея и городского головы (§§ 64, 65). Совѣты эти имѣли только совѣщательное значеніе (§ 578).

Начиная съ 1882 года, совершился цѣлый рядъ измѣненій въ организаціи главнаго управленія Сибирью. Упразднено въ 1882 г. генералъ-губернаторство Западной Сибири, и губерніи Тобольская и Томская подчинены непосредственно министерству внутреннихъ дѣлъ (П. С. З., № 886). Вмѣстѣ съ тѣмъ изъ областей Акмолинской, Семипалатинской и Семирѣченской образовано Степное генералъ-губернаторство. Изъ состава генералъ-губернаторства Восточной Сибири выдѣлены въ 1884 г. области Забайкальская, Амурская, Приморская и островъ Сахалинъ, составившіе особое Приамурское генералъ-губернаторство (П. С. З., № 2.324). Наконецъ, въ 1887 году генералъ-губернаторство Восточной Сибири переименовано въ Иркутское (П. С. З., № 4.517).

При Приамурскомъ генералъ-губернаторствѣ съ самаго его учрежденія не полагалось совѣщательныхъ учрежденій, а существовавшій при генералъ-губернаторѣ Восточной Сибири совѣтъ въ 1887 г. былъ упраздненъ. Такимъ образомъ главное управленіе въ Сибири получило теперь строго единоличную организацію.

Иркутское генералъ-губернаторство состоитъ изъ двухъ губерній, Иркутской и Енисейской, и Якутской области (Учр. сибир., ст. 8) [1]). При генералъ-губернаторѣ состоитъ канцелярія и общее для всего края управленіе строительною и дорожною частью (ст. 9) [2]).

Опредѣляя общее значеніе власти генералъ-губернатора, законъ говоритъ, что главное управленіе есть часть министерскаго управленія, дѣйствующая на мѣстѣ (ст. 281); поэтому отношенія генералъ-губернатора къ Сенату и министерствамъ опредѣляются правилами Общаго Наказа министерствамъ (ст. 282).

Непосредственному дѣйствію генералъ-губернатора подлежитъ: I. По надзору за движеніемъ дѣлъ: побужденіе къ скорому

---

[1]) [а также Забайкальской. Ст. 8 по Прод. 1906 г.].

[2]) [При генералъ-губернаторѣ состоятъ кромѣ того: вице-инспекторъ корпуса лѣсничихъ и учебный отдѣлъ. Ст. 9. по Прод. 1906 г.].

и законному производству, обозрѣнія общія и частныя мѣстныхъ управленій, разсмотрѣніе отчетовъ, разрѣшеніе пререканій о подсудности между губернскими и областными правленіями. II. По разрѣшенію сомнѣній въ исполненіи законовъ: представленіе высшему начальству по уваженію нуждъ и мѣстныхъ обстоятельствъ о новомъ постановленіи, объ ограниченіи, отмѣнѣ или дополненіи существующихъ, случаи сомнѣнія во вновь издаваемыхъ узаконеніяхъ и представленія объ нихъ, случаи чрезвычайные, требующіе рѣшительныхъ мѣръ, въ законѣ съ точностью не опредѣленныхъ, мѣры къ пресѣченію роскоши и расточительства, и III. По хозяйственному управленію: разсмотрѣніе смѣтъ земскихъ и инородныхъ доходовъ, расходовъ и повинностей, главныя мѣры народнаго продовольствія, утвержденіе торговъ не свыше 10.000 р. (ст. 12).

Якутское областное управленіе составляютъ губернаторъ и областное правленіе (ст. 326), подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора, состоящее изъ совѣтниковъ и асессора (ст. 327) [1]). Окружныя полицейскія управленія Якутской области составляютъ окружной исправникъ, помощникъ его, земскіе засѣдатели, секретарь (ст. 339, по Прод. 1895 г.).

Устройство управленія всѣхъ четырехъ сибирскихъ губерній, какъ Иркутской и Енисейской, входящихъ въ составъ иркутскаго генералъ-губернаторства, такъ Тобольской и Томской, непосредственно подчиняющихся министерству внутреннихъ дѣлъ, опредѣляется теперь закономъ 1-го іюля 1895 года (Учр. сибир., ст. 13, прим. прилож. и прод. 1895 г.).

Законъ этотъ, взамѣнъ существовавшихъ прежде въ сибирскихъ губерніяхъ губернскихъ совѣтовъ съ состоящими при нихъ канцеляріями общаго губернскаго управленія и отдѣленіями по строительной и дорожной частямъ, губернскихъ присутствій по городскимъ дѣламъ и по воинской повинности, губернскихъ правленій съ канцеляріями, экспедиціями о ссыльныхъ, приказовъ общественнаго призрѣнія, врачебныхъ управъ, а также комитетовъ оспенныхъ и общественнаго здравія, образовалъ губернское

[1]) [Якутское областное управленіе составляютъ губернаторъ, общее присутствіе и канцелярія. Общее присутствіе подъ предсѣдательствомъ губернатора составляютъ: вице-губернаторъ, предсѣдатель и прокуроръ окружнаго суда, совѣтники и областные врачебный и ветеринарный инспекторы, инженеръ и землемѣръ, изъ нихъ вице-губернаторъ участвуетъ въ присутствіи по всѣмъ дѣламъ, совѣтники по дѣламъ общаго присутствія, указаннымъ въ общемъ учрежденіи губернскомъ, прочія же лица, указанныя въ п. 7, участвуютъ въ присутствіи по дѣламъ ихъ вѣдомства. См. прил. къ ст. 325 Учр. сиб. по Прод. 1906 г.].

управленіе (ст. 13, прим.). Управленіе это состоитъ изъ губернатора, общаго присутствія губернскаго управленія и канцеляріи.

Общее присутствіе губернскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляется изъ вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, предсѣдателя и прокурора окружнаго суда, совѣтника тюремнаго инспектора, врачебнаго инспектора, ветеринара, инженера, управляющаго контрольною палатою, уѣздныхъ воинскихъ начальниковъ, членовъ отъ военнаго и почтово-телеграфнаго вѣдомства, представителя мѣстнаго горнаго управленія, городскихъ головъ, городскихъ гласныхъ, предсѣдателей и членовъ сиротскихъ судовъ (прил., ст. 3 и 5) [1]). Изъ всѣхъ этихъ лицъ только одинъ вице-губернаторъ участвуетъ въ присутствіи по всѣмъ дѣламъ. Всѣ другіе, не исключая и совѣтниковъ, участвуютъ только по дѣламъ, относящимся до ихъ части (ст. 4 и 5).

Канцелярію губернскаго управленія составляютъ отдѣленія распорядительныя, тюремное, врачебное, строительное (ст. 6) и межевое (1896, янв. 1, Собр. узак., ст. 109). По вопросамъ научнымъ и техническо-врачебнымъ и строительнымъ въ подлежащихъ отдѣленіяхъ канцеляріи губернскаго управленія составляются совѣщательныя присутствія на основаніи ст. 448 Общ. учр. губ. (ст. 7).

Вѣдѣнію общаго присутствія подлежатъ дѣла бывшихъ губернскихъ совѣтовъ, губернскихъ правленій, губернскихъ присутствій по крестьянскимъ и городскимъ дѣламъ, а равно и по воинской повинности, губернскихъ комитетовъ: распорядительнаго, оспеннаго и общественнаго здравія (ст. 13, 14). Порядокъ рѣшенія дѣлъ опредѣляется по правиламъ Общ. учр. губ. (ст. 15); власть губернатора—статьями 4 и 26 Учр. сибир.; власть вице-губернатора и совѣтниковъ—правилами Общ. учр. губ. (ст. 8).

Жалобы на постановленія общаго присутствія въ трехмѣсячный срокъ приносятся въ Сенатъ черезъ губернское управленіе. Жалобы на медленность и бездѣйствіе власти могутъ быть приносимы въ Сенатъ непосредственно (ст. 19).

Кромѣ общаго губернскаго управленія, въ сибирскихъ губер-

[1]) [Въ составъ присутствія входятъ кромѣ того: начальникъ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, непремѣнные члены по крестьянскимъ дѣламъ, помощникъ губернскаго тюремнаго инспектора съ совѣщательнымъ голосомъ, губернскій инженеръ, губенскій архитекторъ (съ совѣщ. гол.), губернскій землемѣръ и др. См. ст. 3 и 5 прил. къ ст. 13 (прим.) Учр. сиб. по Прод. 1906 г.].

ніяхъ существуютъ казенныя палаты (ст. 39, 442), контрольныя палаты (ст. 29), а въ губерніяхъ Тобольской и Томской—и управленія государственныхъ имуществъ (ст. 436 по Прод. 1895 г.) [1]). Управляющіе государственными имуществами [2]) въ этихъ губерніяхъ суть члены общаго присутствія губернскаго управленія (ст. 436[1], по Прод. 1895 г.).

Ни въ Иркутскомъ генералъ-губернаторствѣ, ни въ губерніяхъ Тобольской и Томской нѣтъ ни губернскихъ, ни областныхъ акцизныхъ управленій. Въ Иркутскѣ образовано акцизное управленіе Восточной Сибири, распространяющее свое дѣйствіе на все Иркутское генералъ-губернаторство. Акцизные же сборы губерній Тобольской и Томской отнесены къ завѣдыванію акцизнаго управленія Западной Сибири, находящагося въ г. Омскѣ, Акмолинской области (Уст. акц. сб., ст. 2, прим.).

Сибирскія губерніи дѣлятся на округа, состоящіе въ завѣдываніи окружныхъ полицейскихъ управленій. Управленія состоятъ, подъ начальствомъ окружного исправника, изъ его помощника и земскихъ засѣдателей (Учр. сибир., ст. 47) [3]).

Главное управленіе Приамурскаго генералъ-губернаторства сосредоточивается въ лицѣ генералъ-губернатора. При немъ состоятъ его помощникъ, канцелярія и состоящія при немъ лица по штату (Учр. сибир., ст. 340, 347) [4]). Права и обязанности приамурскаго генералъ-губернатора тѣ же, что и иркутскаго, со слѣдующими, однако, измѣненіями (ст. 341): 1) частныя жалобы на рѣшенія областныхъ управленій Приамурскаго генералъ-губернаторства приносятся прямо генералъ-губернатору (ст. 342) [5]); 2) онъ можетъ изъ предметовъ хозяйственнаго управленія, отнесенныхъ къ его вѣдѣнію (ст. 12, § III), передавать на разрѣшеніе военныхъ губернаторовъ и начальника острова Сахалина тѣ дѣла, относительно которыхъ онъ признаетъ эту мѣру полезною

---

[1]) [Нынѣ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Ст. 436 Учр. спб. по Прод. 1906 г.].

[2]) [Начальники управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ].

[3]) [Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской и въ областяхъ Забайкальской, Амурской и Приморской округи переименованы въ уѣзды. Уѣздное полицейское управленіе составляютъ: уѣздный исправникъ, помощникъ его и становые пристава. Прим. 2 къ ст. 3 и ст. 47 по Прод. 1906 г.].

[4]) [При приамурскомъ генералъ-губернаторѣ образовано управленіе изъ канцеляріи и состоящихъ при немъ: инспектора по тюремной части, горнаго инженера, инженера путей сообщенія, архитектора и чиновника по дипломатической части. Ст. 347 по Прод. 1906 г.].

[5]) [Ст. 342 по Прод. 1906 г. исключена].

(ст. 343) [1]); 3) ему предоставлены кромѣ того слѣдующія особыя права: разрѣшать въ краѣ по мѣрѣ необходимости иностранный каботажъ и облагать таковой сборами; установлять сборы со всякаго рода судовъ, плавающихъ по рѣкамъ края и Амурскому лиману; установлять размѣръ оброчной подати съ состоящаго въ русскомъ подданствѣ китайскаго и корейскаго населенія края за пользованіе казенною землею и предоставлять льготы въ платежѣ ея по особымъ хозяйственнымъ условіямъ отдѣльныхъ селеній, съ тѣмъ, чтобы означенная повинность была не ниже взимаемой съ русскаго населенія въ краѣ подушной подати; облагать проживающихъ въ краѣ корейцевъ и китайцевъ, если они владѣютъ недвижимою въ краѣ собственностью и не производятъ въ немъ торговыхъ оборотовъ, особыми сборами по его, генералъ-губернатора, усмотрѣнію; принимать китайцевъ и корейцевъ въ подданство, съ соблюденіемъ при томъ предѣловъ власти, принадлежащей въ семъ отношеніи министру внутреннихъ дѣлъ. О всѣхъ этихъ мѣрахъ генералъ-губернаторъ доводитъ до свѣдѣнія подлежащихъ министровъ (ст. 344, 345). Въ случаѣ отсутствія по какой-либо причинѣ генералъ-губернатора подвѣдомственные губернаторы дѣйствуютъ на томъ же основаніи, какъ въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ мѣстныхъ начальниковъ (ст. 346).

Акцизными сборами въ генералъ-губернаторствѣ, кромѣ острова Сахалина, вѣдаетъ Приамурское акцизное управленіе (ст. 352) [2]). Ревизіей отчетности во всемъ генералъ-губернаторствѣ—находящаяся въ Хабаровскѣ Амурская контрольная палата (ст. 353). Въ Хабаровскѣ кромѣ того состоитъ Амурская, а въ Читѣ—Забайкальская казенныя палаты (ст. 349).

Всѣ три области Приамурскаго генералъ-губернаторства: Забайкальская, Приморская и Амурская, и островъ Сахалинъ управляются военными губернаторами (ст. 356, 398, 376). Въ Забайкальской и Приморской областяхъ существуетъ также областное правленіе. Въ Амурской только канцелярія губернатора (ст. 378). Забайкальское и Приморское правленія составляются, подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора, изъ трехъ совѣтниковъ (ст. 358, 403).

Общее управленіе Сахалина составляютъ военный губернаторъ, его канцелярія, завѣдывающій медицинскою частью и его

---

[1]) [Начальникъ острова Сахалина переименованъ въ военнаго губернатора. Прим. къ ст. 420 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Акцизными сборами Амурской, Приморской и Забайкальской областей завѣдуютъ акцизныя управленія. Ст. 352 по Прод. 1906 г.].

помощникъ, фармацевтъ-провизоръ, ветеринаръ, инспекторъ сельскаго хозяйства, инженеръ-архитекторъ, горный инженеръ, землемѣръ и другіе чины по штату (ст. 421).

Изъ пяти степныхъ областей: Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской [1]), Уральской и Тургайской (Пол. степн., ст. 1), первыя три образуютъ Степное генералъ-губернаторство (ст. 13). При генералъ-губернаторѣ состоитъ канцелярія (ст. 18). Въ случаѣ его отсутствія его должность исправляетъ старшій изъ мѣстныхъ военныхъ губернаторовъ (ст. 14). Кромѣ общихъ правъ генералъ-губернаторовъ, ему предоставлено: 1) утвержденіе торговъ на всякую сумму (ст. 15) и 2) высылать вредныхъ по политической неблагонадежности инородцевъ въ назначенныя министромъ внутреннихъ дѣлъ мѣстности (ст. 17).

Областное управленіе всѣхъ пяти областей состоитъ изъ военнаго губернатора и областного правленія (ст. 19). Устройство и права областного правленія опредѣляются Общимъ учрежденіемъ губернскихъ правленій (ст. 25, 26).

Степныя области дѣлятся на уѣзды, управляемые уѣздными начальниками, пользующимися правами уѣздныхъ исправниковъ (ст. 29, 31). Вмѣстѣ съ тѣмъ имъ предоставляются, по отношенію къ общественному управленію сельскаго населенія, кочевого и осѣдлаго, права и обязанности уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и непремѣннаго его члена (ст. 33).

Область [2]) Войска Донского находится въ завѣдываніи военнаго министерства. Во главѣ мѣстнаго ея управленія стоитъ наказной атаманъ, пользующійся правами по части гражданской—генералъ-губернатора, а по части военной—командующаго войсками въ военномъ округѣ (1868 г. П. С. З. № 45.640). Но на него возлагается также обязанность наблюдать за тѣмъ, чтобы „не были нарушаемы или ослабляемы дарованныя войску привилегіи и преимущества“. При наказномъ атаманѣ состоитъ областное управленіе, слагающееся изъ общаго присутствія и канцеляріи (Положеніе 1870 г. П. С. З. № 48.276). Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ наказного атамана, составляется изъ его помощника, пользующагося правами вице-губернатора и утверждаемаго Высочайшею властью, и трехъ совѣтниковъ, изби-

[1]) [Высоч. указомъ 26 декабря 1897 г. Семирѣченская область изъята изъ состава Степного генералъ-губернаторства, а также ихъ вѣдѣнія министерства вн. д. со включеніемъ ее въ составъ туркестанскаго генералъ-губернаторства и съ передачею въ вѣдѣніе военнаго министра. Прим. 2 къ ст. 1 Пол. степн. по Прод. 1906 г.].

[2]) До 1870 г. (П. С. З., № 48.387) она называлась землею.

раемыхъ дворянствомъ. Кромѣ того по дѣламъ ввѣренныхъ имъ частей участвуютъ въ присутствіи съ правомъ голоса дѣлопроизводители канцеляріи областного правленія и управляющій горною частью въ войскѣ. Вѣдѣнію общаго присутствія подлежатъ, кромѣ дѣлъ судныхъ и административныхъ перваго разряда, перечисленныхъ въ Общемъ губернскомъ учрежденіи, еще: 1) дѣла о правахъ чиновниковъ въ отношеніи поземельнаго довольствія; 2) дѣла объ устройствѣ промышленныхъ заведеній на войсковыхъ земляхъ; 3) дѣла военнаго хозяйства по указанію военнаго совѣта, и 4) предметы, относящіеся до нѣсколькихъ отдѣленій канцеляріи областного правленія. Только судныя дѣла о правахъ на поземельное довольствіе рѣшаются по большинству голосовъ. По всѣмъ остальнымъ дѣламъ рѣшающій голосъ принадлежитъ наказному атаману, но несогласившіеся съ нимъ члены присутствія могутъ въ семидневный срокъ представить свое мнѣніе военному министру.

Область дѣлится на округа, полицейское управленіе которыхъ вѣдалось прежде сыскными начальствами, переименованными въ 1869 г. (П. С. З. № 47.002) въ окружныя полицейскія управленія. Въ 1879 г. (П. С. З. № 69.164) упразднены бывшія при нихъ общія присутствія, и вся власть управленія округомъ принадлежитъ начальнику полицейскаго управленія [1]).

Въ 1876 г. (П. С. З. № 55.716) введены были въ Области Войска Донского земскія учрежденія. Но большинство казаковъ усмотрѣло въ земскихъ учрежденіяхъ „не только главную причину постепеннаго возрастанія лежащихъ на немъ платежныхъ тягостей, но и нарушеніе исконнаго своего предназначенія—быть военнымъ сословіемъ, призваннымъ къ поголовной службѣ Государю и отечеству.“. „Всѣ вообще денежные сборы принимаются казаками недоброжелательно, и самый фактъ установленія такихъ сборовъ признается ими нарушеніемъ исконной привилегіи ихъ освобожденія отъ платежа какихъ бы то ни было земельныхъ налоговъ. Съ введеніемъ новыхъ сборовъ на покрытіе издержекъ по удовлетворенію различныхъ хозяйственныхъ потребностей и на содержаніе земскихъ учрежденій, недовѣріе и несочувствіе къ симъ учрежденіямъ постепенно усиливалось“ и наконецъ „выразилось отказомъ станичныхъ обществъ принимать участіе въ выборныхъ съѣздахъ для избранія гласныхъ“ [2]). Вслѣдствіе этого въ 1882 году земскія учрежденія въ области были упразднены.

---

[1]) [См. теперь Учрежденіе гражданскаго управленія казаковъ, изд. 1903 г., Св. зак., т. II и Прод. 1906 г.].

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 28—36.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

САМОУПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ТЕОРІЯ САМОУПРАВЛЕНІЯ [1]).

§ 45. Общественная теорія самоуправленія.

Въ мѣстномъ управленіи всѣхъ современныхъ государствъ, кромѣ органовъ административныхъ, условія дѣятельности и организаціи которыхъ всецѣло опредѣляются началомъ подчиненія, мы встрѣчаемъ еще и такъ называемые органы мѣстнаго самоуправленія, отличающіеся большею самостоятельностью въ своей дѣятельности, большею независимостью своего личнаго состава, слагающагося не изъ назначаемыхъ правительствомъ чиновниковъ, а изъ представителей самого мѣстнаго общества. Въ чемъ же основанія существованія такихъ органовъ самоуправленія?

Въ современной литературѣ государственнаго права суще-

[1]) Градовскій. Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и въ Россіи. Сборникъ госуд. знаній, т. V и VI. L. Stein. Die vollziehende Gewalt. 2 Th. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 1869. Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung. 1887. [Н. И. Лазаревскій, Самоуправленіе, въ сборникѣ Мелкая земская единица и въ его же трудѣ: Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, 1905, стр. 583, гдѣ указана литература. Критическій разборъ этого труда сдѣланъ И. А. Ивановскимъ. Журналъ министерства народнаго просвѣщенія 1906 г. № 8. Hugo Preuss, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Festgabe für Laband, Bd II, S. 197 ff.].

ствуютъ двѣ существенно различныхъ теоріи: общественная и государственная. Общественная теорія видитъ сущность самоуправленія въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы и въ сохраненіи за правительственными органами завѣдыванія одними только государственными дѣлами. Общественная теорія исходитъ, слѣдовательно, изъ противоположенія мѣстнаго общества государству, общественныхъ интересовъ— политическимъ, требуя, чтобы общество и государство, каждое вѣдали только свои собственные интересы. Государственная теорія самоуправленія, напротивъ, въ самоуправленіи видитъ возложеніе на мѣстное общество осуществленія задачъ государственнаго управленія, службу мѣстнаго общества государственнымъ интересамъ и цѣлямъ. Съ этой точки зрѣнія самоуправленіе предполагаетъ не противоположеніе и обособленіе мѣстнаго общества и государства, а призывъ мѣстнаго общества на службу государству. Согласно общественной теоріи самоуправленіе есть самостоятельное осуществленіе мѣстнымъ обществомъ своихъ собственныхъ общественныхъ интересовъ, согласно государственной теоріи — осуществленіе государственныхъ интересовъ.

Изъ этихъ двухъ теорій общественная болѣе старая, и до появленія книги Лоренца Штейна она пользовалась исключительнымъ господствомъ въ литературѣ, какъ въ западной, такъ и въ нашей. Теперь рѣшительное большинство публицистовъ держится государственной теоріи, однакоже и общественная теорія все еще имѣетъ весьма авторитетныхъ сторонниковъ, каковы, напримѣръ, Гирке и Шеффле. Поэтому намъ необходимо съ нѣкоторою подробностью остановиться на ея оцѣнкѣ.

На первый взглядъ она имѣетъ въ себѣ много обаятельнаго. Ею, повидимому, дается общее теоретическое обоснованіе широкому развитію самоуправленія. Въ противоположеніи общественныхъ и государственныхъ интересовъ какъ бы заключается основаніе для полной самостоятельности органовъ самоуправленія. Разъ органы самоуправленія вѣдаютъ не государственныя, а только общественныя дѣла, государству нѣтъ дѣла до того, какъ осуществляются эти чужія для него дѣла. Но при ближайшемъ анализѣ не трудно убѣдиться, что общественная теорія вовсе не даетъ понятію самоуправленія прочнаго научнаго обоснованія, а, напротивъ, приводитъ къ совершенному отрицанію за самоуправленіемъ значенія самостоятельнаго принципа.

Общественная теорія въ своемъ послѣдовательномъ развитіи приводитъ къ тому, что сводитъ понятіе самоуправленія къ общему понятію свободы общенія. На ряду со всѣми общественными

союзами, и мѣстнымъ союзамъ, общинамъ, округамъ, областямъ предоставляется свобода осуществленія своихъ задачъ подъ условіемъ, чтобы они своею дѣятельностью не вторгались въ сферу осуществленія задачъ государственнаго управленія. Требованіе обезпеченія мѣстности самоуправленія сводится въ такомъ случаѣ къ общему требованію, чтобы государство своею дѣятельностью не подавляло общественной дѣятельности и иниціативы.

Однако, наблюденіе надъ дѣйствительной постановкой мѣстнаго самоуправленія легко обнаруживаетъ существенныя различія между общимъ началомъ свободы общенія, свободы союзовъ и самоуправленіемъ. Отношенія государства ко всѣмъ другимъ общеніямъ, кромѣ мѣстныхъ, опредѣляются началомъ болѣе или менѣе широкой свободы. Государство представляетъ или полную свободу образованія и дѣятельности всевозможныхъ союзовъ, или подъ извѣстными ограниченіями, или, какъ у насъ, допускаетъ образованіе союзовъ лишь съ особаго на каждый разъ разрѣшенія правительства. Но никогда государство не требуетъ образованія союзовъ, не дѣлаетъ ихъ существованіе обязательнымъ, не вмѣняетъ имъ въ обязанность осуществленіе тѣхъ или другихъ задачъ. Образованіе, существованіе, дѣятельность союзовъ имѣетъ всегда факультативный, а не обязательный характеръ. Совершенно иного рода отношеніе государства къ мѣстнымъ самоуправляющимся единицамъ. Государство не предоставляетъ свободѣ мѣстныхъ жителей образовывать эти мѣстныя единицы, не ставитъ въ зависимость отъ усмотрѣнія мѣстнаго населенія ихъ существованіе, не допускаетъ, чтобы предметы ихъ дѣятельности всецѣло опредѣлялись волею ихъ обывателей. Напротивъ, государство обязательно организуетъ мѣстныя общенія, опредѣляетъ ихъ устройство, указываетъ имъ обязательные предметы дѣятельности. Существованіе и дѣятельность мѣстныхъ общеній, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могутъ быть, но и должны быть, государство не допускаетъ ихъ только, а требуетъ.

Къ этому различію присоединяется еще другое. Существованіе и дѣятельность союзовъ имѣетъ совершенно факультативный характеръ. Сегодня данный союзъ существуетъ, завтра его можетъ и не быть. Сегодня его дѣятельность имѣетъ однѣ рамки, завтра—другія. Поэтому государство, конечно, не можетъ соразмѣрять своей дѣятельности съ дѣятельностью союзовъ; не можетъ, полагаясь на дѣятельность союзовъ, сокращать свой собственный кругъ дѣятельности. Дѣятельность союзовъ развивается на ряду съ дѣятельностью государства, дополняетъ ее въ извѣстной степени,

но отнюдь не замѣняетъ. На мѣстныя же общенія государство вездѣ возлагаетъ часть собственныхъ задачъ. И сторонники общественной теоріи самоуправленія вынуждены поэтому различать въ компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія ихъ собственныя дѣла и дѣла, переданныя имъ государствомъ. Правда, нѣкоторые изъ нихъ, напр., Гирке, для развитія и упроченія самоуправленія требуютъ возможнаго суженія этихъ переданныхъ государствомъ дѣлъ. Но въ дѣйствительности вездѣ такія дѣла входятъ въ компетенцію органовъ самоуправленія. Ихъ дѣятельность вездѣ отчасти замѣняетъ собою дѣятельность непосредственныхъ органовъ государства.

Итакъ, въ отличіе отъ союзовъ самоуправляющіяся мѣстныя общенія существуютъ обязательно, а не факультативно, и государство возлагаетъ на нихъ часть своихъ задачъ. Эти особенности находятъ себѣ основаніе въ особенной природѣ мѣстныхъ общеній и приводятъ къ необходимости признать за самоуправленіемъ иную основу, а не общее начало свободы общенія.

Мѣстныя общенія представляютъ сравнительно съ союзами ту особенность, что принадлежность къ нимъ обусловливается не субъективными условіями—сходствомъ субъективныхъ интересовъ, убѣжденій, вѣрованій, а чисто объективными условіями—совмѣстнымъ жительствомъ въ одной мѣстности. Не мѣняя объективныхъ условій своего существованія, человѣкъ можетъ свободно переходить изъ одного союза въ другой. Принадлежность къ общинѣ, округу, области опредѣляется мѣстомъ постояннаго жительства. Если моимъ убѣжденіямъ или интересамъ не удовлетворяетъ данный промышленный, благотворительный, научный, религіозный союзъ, я могу, не мѣняя другихъ условій моей жизни и дѣятельности, стать членомъ другого союза, болѣе удовлетворяющаго моимъ требованіямъ. Но если та община, въ которой я живу, не чинитъ дорогъ, не заводитъ школъ, не обезпечиваетъ санитарныхъ условій жизни, то я не могу, сохраняя то же мѣсто жительства, найти удовлетвореніе этимъ потребностямъ въ дѣятельности какой-нибудь другой общины. Дѣятельность союзовъ не ограничивается опредѣленною мѣстностью, а охватываетъ собою всѣхъ имѣющихъ въ томъ потребность, по крайней мѣрѣ насколько позволяютъ средства и силы союза. Дѣятельность мѣстнаго общенія, напротивъ, обязательно ограничивается опредѣленными территоріальными границами. Какимъ бы избыткомъ силъ и средствъ ни располагала данная община, она можетъ все-таки дѣйствовать только въ предѣлахъ своей территоріи, она все-таки не можетъ замѣнить собою дѣятельности другихъ общинъ. По-

Этому для того, чтобы задачи, составляющія предметъ дѣятельности мѣстныхъ общеній, нашли себѣ повсемѣстное осуществленіе въ государствѣ, недостаточно, чтобы мѣстныя общенія существовали въ нѣсколькихъ отдѣльныхъ частяхъ государственной территоріи. Надо, чтобы всѣ части государственной территоріи входили въ составъ такихъ мѣстныхъ общеній. Вотъ почему государство и не можетъ допустить факультативное, подобно союзамъ, существованіе мѣстныхъ общеній, а обязательно организуетъ ихъ во всѣхъ частяхъ государства.

Но этого мало. Изъ всѣхъ общеній мѣстныя общенія ближе всѣхъ другихъ стоятъ къ государству и по своимъ задачамъ. Союзы имѣютъ каждый свою спеціальную задачу, опредѣленную тѣми цѣлями, какія соединили въ союзъ составляющихъ его лицъ, государство же, какъ мы знаемъ, охватываетъ своею дѣятельностью осуществленіе всѣхъ задачъ человѣческой жизни, допускающихъ принудительное осуществленіе, и границы государственной дѣятельности опредѣляются только пространствомъ подвластной ему государственной территоріи. Въ предѣлахъ этой территоріи государство распространяетъ свою дѣятельность на все содержаніе общественной жизни. Точно такъ же и задачи мѣстныхъ общеній, входящихъ въ составъ государства, ограничиваются именно предѣлами данной мѣстности. Въ кругъ задачъ мѣстнаго общенія входитъ все то, что̀ пріурочивается въ своемъ осуществленіи къ данной мѣстности, что̀ опредѣляется мѣстными условіями, что̀ основано на фактѣ совмѣстнаго жительства. Такимъ образомъ дѣятельность мѣстныхъ общеній, подобно дѣятельности государства, имѣетъ не факультативный, а обязательный характеръ и по содержанію своему опредѣляется главнымъ образомъ территоріальными границами. Другими словами, между дѣятельностью государства и дѣятельностью мѣстныхъ общеній нѣтъ принципіальнаго различія: дѣятельность ихъ—дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общеній не дополненіе только, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной. Дѣятельность союзовъ государствомъ только допускается съ извѣстными ограниченіями въ цѣляхъ общественнаго блага и безопасности; на мѣстныя же общенія государство само обязательно возлагаетъ осуществленіе въ мѣстности опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Но признать это, значитъ принять государственную теорію самоуправленія.

§ 46. Государственная теорія самоуправленія.

Государственная теорія самоуправленія, выдвинутая трудами Рудольфа Гнейста и Лоренца Штейна, видитъ въ самоуправленіи не самостоятельное завѣдываніе мѣстнымъ обществомъ ихъ собственными, отличными отъ государственнаго управленія дѣлами, а возложеніе на мѣстное общество осуществленія задачъ государственнаго управленія.

Но если такъ, если органы самоуправленія выполняютъ задачи того же государственнаго управленія, то въ чемъ же основаніе такого выдѣленія нѣкоторыхъ задачъ государственнаго управленія въ завѣдываніе мѣстнаго общества?

Администрація призвана осуществлять велѣнія верховнаго управленія, дѣйствуя на основаніи и согласно его указаніямъ. Поэтому условія ея дѣятельности и организація опредѣляются всецѣло началомъ строгаго подчиненія. Этимъ обезпечивается единство управленія и согласіе съ намѣчаемыми верховнымъ управленіемъ руководящими указаніями. Но есть въ этомъ и оборотная сторона. Лица, призванныя служить только исполнителями чужихъ велѣній, не могутъ относиться къ дѣлу съ должнымъ вниманіемъ и интересомъ, составляющими необходимое условіе всякой плодотворной дѣятельности. Лишенные иниціативы и самостоятельности, они обыкновенно относятся къ выполняемому по чужой указкѣ дѣлу лишь формально, „по-чиновнически“; ихъ дѣятельность всегда обнаруживаетъ тенденцію вырождаться въ рутину, чуждую дѣйствительнымъ потребностямъ общественной жизни. При этомъ, чѣмъ ниже стоитъ данное должностное лицо въ іерархической лѣстницѣ административныхъ властей, чѣмъ оно дальше поэтому отъ руководящихъ правительственныхъ сферъ, тѣмъ подчиненнѣе его положеніе и тѣмъ сильнѣе сказывается этотъ недостатокъ живого интереса къ выполняемому дѣлу. А между тѣмъ именно въ непосредственномъ дѣйствительномъ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ управленія, выпадающемъ на долю низшихъ органовъ администраціи, успѣхъ и плодотворность дѣятельности зависятъ больше всего отъ умѣнья сообразоваться съ конкретными условіями каждаго отдѣльнаго случая, съ требованіями времени, съ особенностями данной мѣстности, съ бытовыми условіями, съ имѣющимися матеріальными и личными силами. Надо знать все это, приглядываться ко всему, интересоваться. Надо, чтобы условія и потребности того общества, среди котораго приходится дѣйствовать не

были чужды и безразличны дѣйствующему. Чиновникъ, конечно, не можетъ удовлетворять этимъ требованіямъ. Назначаемый органами центральной администраціи или по ея указаніямъ, случайно попадающій въ данную мѣстность, не имѣющій съ мѣстнымъ обществомъ никакихъ связей, всегда стремящійся къ іерархическому повышенію и, слѣдовательно, къ переходу въ центральныя учрежденія, онъ не можетъ особенно интересоваться текущими запросами мѣстной жизни. Другое дѣло—представители самого мѣстнаго общества. Для нихъ мѣстныя условія, мѣстные интересы стоятъ во всемъ на первомъ планѣ. Всякая небрежность въ завѣдываніи мѣстнымъ управленіемъ сказывается весьма ощутительно на нихъ самихъ. Уже поэтому передача осуществленія задачъ мѣстнаго управленія представителямъ мѣстнаго общества даетъ существенныя выгоды. Только при этомъ условіи получится обезпеченіе того, что мѣстное управленіе будетъ вестись дѣйствительно какъ живое дѣло.

Но къ этому присоединяется и другое соображеніе, едва ли еще не болѣе важное. Непосредственное осуществленіе на дѣлѣ задачъ управленія, требуя постояннаго соображенія съ условіями времени и мѣста и съ наличными средствами, не допускаетъ точной и полной регулировки напередъ общими правилами. Очень многое приходится тутъ по необходимости предоставить свободному усмотрѣнію исполнителя, долженствующаго сообразоваться съ конкретными особенностями каждаго даннаго случая. Только при этомъ условіи возможна успѣшная дѣятельность, возможно дѣйствительное достиженіе опредѣленныхъ практическихъ результатовъ.

Но съ этой свободой усмотрѣнія открывается вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность серьезныхъ злоупотребленій властью. Судебная отвѣтственность тутъ почти вовсе не примѣнима, потому что въ случаяхъ ненадлежащаго пользованія этою свободой усмотрѣнія очень трудно отличить злой умыселъ отъ неумѣлости, непониманія, излишняго рвенія по службѣ или даже просто отсутствія такта. Надзоръ административнаго начальства также не представляетъ достаточной гарантіи, потому что, исходя изъ центра, онъ по необходимости слабѣетъ къ периферіи, а чтобы хоть нѣсколько его приблизить къ мѣстнымъ органамъ, приходится его осуществлять черезъ посредство такихъ же точно чиновниковъ, занимающихъ совершенно подчиненное положеніе, поставленныхъ въ тѣ же условія и представляющихъ тѣ же недостатки, какъ и подчиняемые ихъ надзору. И въ этомъ отношеніи представители самого мѣстнаго общества поставлены въ совершенно иныя условія. Какъ члены мѣстнаго общества, связанные съ нимъ множе-

ствомъ общихъ интересовъ, зависимые отъ него во всѣхъ условіяхъ своей дѣятельности и жизни, они неизбѣжно подчиняются контролю общественнаго мнѣнія, которое одно только можетъ дѣйствительно услѣдить за всѣми злоупотребленіями мѣстныхъ властей. Назначенный правительствомъ чиновникъ можетъ относиться безразлично къ общественному мнѣнію, его судьба и успѣхъ зависятъ не отъ общества, а отъ начальства. Представители же мѣстнаго общества неразрывно связаны съ нимъ во всѣхъ своихъ интересахъ и потому не могутъ не считаться съ судомъ общественнаго мнѣнія.

Итакъ, самоуправленіе обезпечиваетъ болѣе живое и внимательное отношеніе къ непосредственному осуществленію въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ задачъ государственнаго управленія и установленіе дѣйствительнаго контроля общественнаго мнѣнія надъ осуществленіемъ органами управленія по необходимости предоставляемой имъ доли дискреціонной власти. Но и то и другое будетъ, конечно, достигнуто лишь подъ тѣмъ условіемъ, если должностныя лица самоуправленія, осуществляя задачи государственнаго управленія, не превратятся въ чиновниковъ, дѣйствующихъ по чужой указкѣ, а останутся представителями мѣстнаго общества, сохранятъ необходимую для того самостоятельность. Между тѣмъ, разъ органы самоуправленія осуществляютъ тѣ же задачи государственнаго управленія, государство не можетъ относиться безучастно къ ихъ дѣятельности, не можетъ ограничиться, какъ въ отношеніи къ свободнымъ союзамъ, надзоромъ лишь за тѣмъ, чтобы они не нарушали чужихъ правъ. Государство должно, напротивъ, распространить свой надзоръ за органами самоуправленія и на содержаніе ихъ дѣятельности. Въ отношеніи къ органамъ самоуправленія нельзя ограничиться однимъ только отрицательнымъ требованіемъ, чтобы они не вредили никому своею дѣятельностью: государство требуетъ отъ нихъ и дѣйствительнаго выполненія возложенныхъ на нихъ задачъ.

Но если такъ, какимъ образомъ это обязательное выполненіе возложенныхъ на нихъ задачъ согласить съ необходимою для органовъ самоуправленія самостоятельностью? Въ теоретическомъ разрѣшеніи этого вопроса можно замѣтить два различныхъ направленія. Одни ищутъ основанія самостоятельности органовъ самоуправленія въ особенностяхъ порядка замѣщенія отдѣльныхъ должностей самоуправленія; другіе—въ томъ, что органы самоуправленія суть не непосредственные органы государства, а органы мѣстнаго общества, на которое государство возлагаетъ осуществленіе части своихъ задачъ. Теоріи перваго ряда въ свой

чередъ представляютъ двѣ разновидности. Характерную особенность порядка замѣщенія должностей самоуправленія видятъ или въ томъ, что онѣ выборныя, или въ томъ, что онѣ безмездныя, почетныя. Отождествленіе самоуправленія съ системой почетныхъ безмездныхъ должностей было выставлено Гнейстомъ. Отождествленіе самоуправленія съ системой выборныхъ должностей есть самое распространенное, обиходное представленіе о самоуправленіи, но въ современной научной литературѣ оно уже почти вовсе не находитъ себѣ представителей.

Не трудно, въ самомъ дѣлѣ, показать, что для установленія самоуправленія недостаточно одного только выборнаго порядка замѣщенія должностей. Лицо, призванное къ непосредственному осуществленію задачъ управленія, можетъ проявить свое знаніе мѣстныхъ условій, свою отзывчивость къ мѣстнымъ потребностямъ, свою солидарность съ мѣстными интересами только, если пользуется самостоятельностью въ выборѣ способовъ осуществленія возложенной на него задачи. Если же оно будетъ поставлено въ положеніе лишь пассивнаго исполнителя чужихъ распоряженій, оно не будетъ въ состояніи, несмотря на свой выборный характеръ, явиться въ своей дѣятельности представителемъ мѣстнаго общества, проводникомъ его интересовъ и стремленій. Убѣдительнымъ доказательствомъ этому могутъ служить хотя бы наши выборныя должности мѣстнаго управленія, установленныя Екатерининскимъ Учрежденіемъ о губерніяхъ. Земскій исправникъ, хотя и избирался дворянствомъ, былъ, однако, поставленъ въ прямое подчиненіе губернатору и потому въ своей дѣятельности ничѣмъ не отличался отъ назначаемыхъ правительствомъ чиновниковъ. Напротивъ, англійскіе мировые судьи, хотя и назначаются королемъ, являются безспорно органами самоуправленія.

Эта невозможность однимъ только выборнымъ порядкомъ замѣщенія мѣстныхъ должностей обезпечить имъ необходимую для самоуправленія самостоятельность и побудила Гнейста искать другого основанія самостоятельности органовъ самоуправленія. Онъ обращаетъ вниманіе на экономическое положеніе должностныхъ лицъ. Зависимое положеніе чиновника обусловливается, по его мнѣнію, главнымъ образомъ тѣмъ, что служба является для него источникомъ средствъ существованія, даетъ ему экономическое обезпеченіе. Чиновникъ относится къ исполненію возложенныхъ на него функцій управленія не какъ къ осуществленію своихъ интересовъ, а какъ къ профессіи, выполняемой въ чужомъ интересѣ ради полученія опредѣленныхъ матеріальныхъ выгодъ. Поэтому онъ дѣйствуетъ не такъ, какъ того требуютъ его убѣжде-

нія и интересы, а такъ, какъ отъ него требуетъ того начальство. Какъ всякій наемникъ, онъ даетъ свое умѣнье и знаніе служенію чуждымъ ему самому интересамъ. Его личный интересъ въ служебной дѣятельности составляетъ не то, что̀ дала его служба обществу, а то, какія выгоды получаетъ онъ самъ отъ вознагражденія за свою службу. При этихъ условіяхъ дѣятельность его неизбѣжно пріобрѣтаетъ характеръ пассивнаго исполненія чужихъ указаній. Для того, чтобы осуществленіе задачъ управленія могло получить характеръ самостоятельной дѣятельности, опредѣляемой тѣми общественными интересами, представителемъ которыхъ является самъ дѣятель, надо, чтобы дѣятельность его представляла для него значеніе только по своимъ результатамъ для общества, а не по связанному съ нею вознагражденію; другими словами, надо, чтобы осуществленіе задачъ управленія выполнялось безмездно, какъ почетная обязанность, а не какъ профессія, дающая средства существованія. Поэтому Гнейстъ считаетъ необходимымъ условіемъ самоуправленія безмездныя почетныя должности. Лицо, выполняющее функціи управленія какъ обязанность, безъ вознагражденія, остается экономически совершенно независимымъ отъ правительства и потому самостоятельнымъ въ своей дѣятельности. Выполнять безмездную должность могутъ, конечно, только лица вполнѣ обезпеченныя, а такъ какъ должности самоуправленія заключаются въ исполненіи задачъ государственнаго управленія, то и замѣщеніе этихъ должностей должно совершаться по назначенію правительства.

Едва ли, однако, можно безусловно согласиться съ этими доводами Гнейста. Онъ придаетъ, очевидно, слишкомъ исключительное значеніе экономической зависимости, матеріальнымъ выгодамъ, связаннымъ съ вознаграждаемой службой. Выполненіе государственной должности можетъ представить лицу, ее занимающему, личную выгоду не въ одномъ только вознагражденіи, связанномъ съ должностью. Пользованіе полномочіями и само по себѣ можетъ представить весьма существенныя личныя выгоды, независимо отъ вознагражденія. Землевладѣлецъ, надѣляемый въ отношеніи къ окрестному населенію правами полицейской власти, ставится, конечно, въ особо выгодное положеніе, получаетъ возможность пользоваться предоставленными ему полномочіями власти въ своихъ личныхъ интересахъ. Поэтому, и не получая вознагражденія, онъ можетъ не меньше оплачиваемаго чиновника быть заинтересованъ въ удержаніи за собой данной должности, дающей ему существенныя выгоды. А разъ назначеніе на должность зависитъ отъ правительства, это стремленіе удержать за

собою должность приведетъ неизбѣжно къ полной зависимости отъ правительства. Но даже если и предположить, что личные интересы не получатъ такого преобладанія, система безмездныхъ должностей необходимо приводитъ къ тому, что вся власть мѣстнаго управленія сосредоточивается исключительно въ рукахъ одного только владѣльческаго класса, представители котораго одни только въ силахъ нести обязанности безмездной должности. А въ силу этого осуществленіе въ мѣстности задачъ государственнаго управленія при системѣ безмездныхъ должностей естественно будетъ опредѣляться интересами одного владѣльческаго класса. Общіе государственные интересы окажутся такимъ образомъ подчиненными интересамъ отдѣльнаго общественнаго класса. Наконецъ, установленіе системы безмездныхъ должностей возможно лишь тамъ, гдѣ имѣется подходящій для этого мѣстный владѣльческій классъ, а потребность въ самоуправленіи совершенно общая и сказывается независимо отъ того или другого распредѣленія земельной собственности.

Такимъ образомъ, нельзя признать общимъ основаніемъ самостоятельности органовъ самоуправленія особый порядокъ замѣщенія отдѣльныхъ должностей. Господствующее теперь въ нѣмецкой литературѣ направленіе, слѣдуя пути, указанному Л. Штейномъ, видитъ основанія самостоятельности органовъ самоуправленія въ томъ, что они являются не непосредственными органами государства, а органами мѣстнаго общества, на которое государство возлагаетъ осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Правительственныя учрежденія, являющіяся органами государства, по этому самому вполнѣ подчинены ему. Органъ не можетъ имѣть своихъ особыхъ интересовъ или своей особой воли отъ цѣлаго. Органъ для того только и существуетъ, чтобы выражать волю цѣлаго, чтобы дѣйствовать отъ его имени, въ его интересахъ. Поэтому между государствомъ и его органами немыслимы юридическія отношенія, между ними невозможно соотношеніе взаимныхъ правъ и обязанностей. Правительственныя учрежденія призваны служить лишь выразителями и исполнителями воли самого государства, осуществляютъ только права самого государства, выполняютъ только его обязанности. Въ ихъ дѣятельности непосредственно проявляется дѣятельность государства.

Другое дѣло—самоуправляющіяся мѣстныя общенія. Хотя они входятъ въ составъ государства и подчинены ему, тѣмъ не менѣе они являются особыми субъектами правъ, особыми юридическими лицами, вступающими съ государствомъ въ юридическія

отношенія, имѣющими въ отношеніи къ нему права и обязанности. Мѣстныя общенія, какъ и отдѣльные подданные государства, хотя и подчинены государству, но не поглощаются имъ, не теряютъ своей особенности, не служатъ только органами государства. Самостоятельность мѣстныхъ общеній выражается уже въ томъ, что они могутъ, какъ и отдѣльные подданные, имѣть свои особыя гражданскія права: быть собственниками, вступать въ различнаго рода обязательственныя отношенія. Эта имущественная правоспособность мѣстныхъ общеній придаетъ имъ самостоятельность въ отношеніи къ государству, но не установляетъ еще самоуправленія. Если бы община или область только распоряжались самостоятельно принадлежащимъ имъ имуществомъ, то онѣ вовсе не были бы субъектами самоуправленія, какъ и отдѣльный подданный, распоряжающійся своею собственностью. Субъектами самоуправленія мѣстныя общенія являются лишь настолько, насколько государство возлагаетъ на нихъ осуществленіе своихъ функцій, функцій государственнаго управленія. Получаемое такимъ образомъ мѣстными общеніями право самоуправленія, какъ и всякое публичное право, есть вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность. Мѣстное общеніе обязано выполнить возложенныя на него государствомъ функціи управленія. Но это не превращаетъ мѣстное общеніе въ простой органъ государства, вполнѣ подчиненный его волѣ и интересамъ. Мѣстныя общенія, въ отличіе отъ правительственныхъ учрежденій, существуютъ не исключительно для осуществленія функцій государственнаго управленія. Они имѣютъ свои особые интересы, противополагаемые общимъ интересамъ государства. Между интересами государства и мѣстнаго общенія возможны столкновенія, приводящія къ необходимости ихъ разграниченія юридическими нормами, и потому взаимныя отношенія государства и мѣстныхъ общеній получаютъ характеръ юридическихъ отношеній.

Мѣстныя общенія осуществляютъ, однако, функціи власти не по собственному самостоятельному праву, а лишь по уполномочію государства. Самостоятельное право властованія имѣютъ только государства. Самоуправляющіяся мѣстныя общенія осуществляютъ права власти по порученію государства, какъ его права, и потому подлежатъ въ этой своей дѣятельности надзору государства не только въ отношеніи къ внѣшней ея законности, въ отношеніи къ соблюденію установленныхъ закономъ границъ, но и въ отношеніи къ ея содержанію. Государство слѣдитъ не только за тѣмъ, чтобы органы самоуправленія не нарушали чужихъ правъ, не выходили изъ предѣловъ предоставленной имъ

компетенціи, но и за тѣмъ, чтобы они дѣйствительно выполняли возложенныя на нихъ функціи государственнаго управленія, чтобы они пользовались данными имъ полномочіями власти согласно указанной государствомъ цѣли. Этимъ положеніе самоуправляющихся общеній отличается отъ положенія несуверенныхъ государствъ въ составѣ союзнаго государства. Такъ какъ несуверенныя государства властвуютъ все-таки по собственному, самостоятельному праву, то въ предѣлахъ предоставленной имъ компетенціи они дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно: сами опредѣляютъ цѣли своей дѣятельности, сами расширяютъ и суживаютъ въ этихъ предѣлахъ кругъ своей дѣятельности. Союзной власти принадлежитъ надзоръ только за ненарушеніемъ цѣли предѣловъ своей компетенціи.

Въ связи съ этимъ стоитъ еще другое характерное различіе самоуправляющихся мѣстныхъ общеній и несуверенныхъ государствъ, входящихъ въ составъ союзнаго государства. Именно потому, что союзной власти нѣтъ дѣла до содержанія дѣятельности несуверенныхъ государствъ, она и не пользуется правомъ вліянія на личный составъ ихъ государственныхъ учрежденій. Напротивъ, въ отношеніи личнаго состава органовъ самоуправленія государству всегда предоставляется нѣкоторая доля вліянія: или въ формѣ назначенія или утвержденія должностныхъ лицъ самоуправленія, или въ формѣ включенія въ составъ органовъ самоуправленія членовъ отъ правительства, или въ формѣ права распускать до истеченія срока полномочій мѣстныя выборныя собранія, назначая новые выборы. Вліяя такъ или иначе на личный составъ органовъ самоуправленія, государство тѣмъ самымъ получаетъ возможность вліять и на содержаніе, на опредѣленное направленіе ихъ дѣятельности.

Органы самоуправленія подчинены въ границахъ и въ содержаніи своей дѣятельности надзору государства, но не прямымъ его распоряженіямъ. Постановленія органовъ самоуправленія могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы, но постановленія эти они во всякомъ случаѣ дѣлаютъ сами, самостоятельно, не получая прямыхъ указаній отъ правительственныхъ органовъ. Въ этомъ отношеніи условія дѣятельности органовъ самоуправленія схожи съ условіями дѣятельности судебныхъ установленій. И тамъ хотя существуютъ нѣсколько инстанцій, другъ друга контролирующихъ, но каждая инстанція рѣшаетъ дѣла совершенно самостоятельно, не подчиняясь прямымъ указаніямъ другой. Но въ судебной дѣятельности эта самостоятельность обусловлена тѣмъ, что судъ руководится исключительно началами права, а не со-

ображеніями цѣлесообразности, оставляющими всегда нѣкоторый просторъ свободному усмотрѣнію. Самостоятельность же органовъ самоуправленія основана на томъ, что неустранимое въ дѣлахъ управленія свободное усмотрѣніе опредѣляется въ ихъ дѣятельности интересами того мѣстнаго общества, представителями котораго они призваны служить.

ГЛАВА II.

МѢСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ НА ЗАПАДѢ.

§ 47. Англійское самоуправленіе [1]).

Организація мѣстнаго самоуправленія въ государствахъ Западной Европы представляетъ три существенно различныхъ типа, смотря по тому, въ какое соотношеніе поставлены въ нихъ самоуправленіе и правительственные органы. Эти типы можно назвать французскимъ, нѣмецкимъ и англійскимъ. Изъ нихъ французскій и англійскій представляютъ двѣ противоположныя крайности. Въ Англіи на первомъ планѣ поставлены органы самоуправленія; они являются дѣйствительною мѣстною властью; они какъ бы совершенно заслоняютъ собою органы правительства, функціи которыхъ въ мѣстностяхъ сводятся почти къ одному надзору. Во Франціи, наоборотъ, вся власть принадлежитъ и въ мѣстности органамъ правительства, являющимся дѣйствительными правителями; органы же самоуправленія низведены до положенія только совѣщательныхъ при нихъ коллегій. Въ Англіи дѣйствуютъ органы самоуправленія; органы правительства только надзираютъ за ними. Во Франціи органы самоуправленія лишены власти дѣйствія; дѣйствуютъ тамъ органы правительственные.

Къ этому различію въ распредѣленіи функцій присоединяется такое же рѣзкое различіе и въ организаціи. Во Франціи вся организація мѣстнаго управленія образована по одной общей и весьма простой схемѣ. Въ Англіи же пестрое разнообразіе. Во

---

[1]) [П. В. Виноградовъ, Мѣстное самоуправленіе въ Англіи, въ сборн. Мелкая земская единица. Redlich, Englische Lokalverwaltung, 1901; Hatscheck, Englisches Staatsrecht, Bd II, 1906, S. 410 ff].

Франціи власть мѣстнаго управленія сосредоточена въ рукахъ единоличнаго представителя правительственной власти и представительнаго при немъ совѣта, вѣдающихъ всѣ задачи мѣстнаго управленія. Въ Англіи отдѣльныя задачи мѣстнаго управленія раздроблены и раздѣлены между различными органами, дѣйствующими самостоятельно рядомъ другъ съ другомъ. Въ Англіи органы самоуправленія надѣлены и властью принудительнаго исполненія. Во Франціи имъ принадлежитъ право только обсуждать и опредѣлять мѣры мѣстнаго управленія, но исполненіе ихъ предоставлено всецѣло правительственнымъ органамъ. Поэтому французское самоуправленіе имѣетъ только распорядительные органы и не имѣетъ исполнительныхъ.

Между этими двумя крайними типами прусская система мѣстнаго управленія занимаетъ среднее мѣсто, являясь какъ бы переходомъ отъ одной крайности къ другой.

Въ Германіи, и особенно въ Пруссіи, нѣтъ уже параллелизма органовъ правительственныхъ и органовъ самоуправленія. Оба эти элемента тутъ сливаются въ одну цѣлостную организацію. Но правительственному элементу все-таки принадлежитъ главенство и до извѣстной степени руководительство. Органы самоуправленія тутъ надѣлены всею полнотою власти управленія, включая и власть принудительнаго исполненія, власть полицейскую. Но по своему составу это не вполнѣ, не исключительно органы самоуправленія — въ нихъ включенъ и элементъ правительственный. Всѣ дѣла мѣстнаго управленія тутъ ввѣрены обсужденію и исполненію органовъ самоуправленія, но въ противоположность Англіи органы эти не раздроблены и представляютъ объединенную, сосредоточенную организацію.

Конечно, изъ всѣхъ этихъ типовъ организаціи мѣстнаго управленія наибольшее развитіе принципа самоуправленія представляетъ англійская система. Мы съ нея и начнемъ [1]).

Организація мѣстнаго управленія въ Англіи представляется существенно различною для графствъ (county) и для городовъ (bourg).

Организація городского управленія ближе подходитъ къ континентальнымъ порядкамъ. Но наиболѣе оригинальнымъ и типичнымъ является управленіе графствъ. Оно такъ рѣзко отличается

---

[1]) Vauthier. Le gouvernement local de l'Angleterre. 1895 (есть русскій переводъ). Jenks. An Outline of english local government. 1894. Holdsworth, The local government etc. 1888. Stephens. Parochial Self-government in Rural Districts, 1893.

отъ привычныхъ намъ континентальныхъ порядковъ и вмѣстѣ съ тѣмъ такъ непосредственно отражаетъ на себѣ постепенное историческое измѣненіе условій англійской общественной жизни, что и для пониманія, и для изложенія представляетъ не мало трудностей.

Прежде всего надо обратить вниманіе на существованіе, такъ сказать, трехъ послѣдовательныхъ историческихъ наслоеній въ организаціи графствъ. Старая первичная организація, на основѣ которой теперь выросли новыя учрежденія, какъ бы вторичныя формаціи, слагалась изъ трехъ элементовъ: 1) приходовъ, 2) мировой юстиціи и 3) шерифовъ съ лордомъ-намѣстникомъ.

Шерифъ есть представитель въ графствѣ центральной власти, но теперь это болѣе почетная должность, постепенно теряющая свое прежнее значеніе. Онъ назначается королемъ, по закону совершенно свободно, но обыкновенно изъ богатѣйшихъ мѣстныхъ жителей, срокомъ на одинъ годъ. Самая важная его функція въ настоящее время есть предсѣдательство на выборахъ. Рядомъ съ нимъ стоитъ лордъ-намѣстникъ, начальникъ мѣстной полиціи. Онъ также назначается королемъ безсрочно изъ числа мѣстныхъ мировыхъ судей.

Вотъ и всѣ правительственные органы, общіе для всего графства. Затѣмъ все дѣйствительное управленіе сосредоточивалось въ мелкихъ общинахъ. Самой мелкой и вмѣстѣ съ тѣмъ основной единицей англійскаго мѣстнаго самоуправленія служатъ приходы (parish). Первоначально они имѣли только церковное значеніе. Въ XVI столѣтіи они получаютъ и общее административное значеніе, такъ какъ имъ поручается завѣдываніе мѣстными нуждами, раньше всего дорожнымъ дѣломъ. Но главнымъ предметомъ ихъ вѣдѣнія надо признать дѣло общественнаго призрѣнія, организованное законами Елизаветы 1601 года. Съ теченіемъ времени церковные приходы и приходы административные совершенно обособились.

Органомъ прихода служило въ старину приходское собраніе (vestry) и въ качествѣ исполнительныхъ органовъ церковный староста (churchwarden) съ попечителями о бѣдныхъ (overseers of the poors), которые назначались ежегодно мировыми судьями изъ болѣе состоятельныхъ прихожанъ въ числѣ отъ 2 до 4 изъ списка, составляемаго приходскимъ собраніемъ. Принятіе должности попечителя было обязательно.

Приходское собраніе существовало въ двухъ формахъ: вестри открытое (open vestry) и вестри избранное (select vestry). Открытое вестри слагалось изъ всѣхъ плательщиковъ налога въ

пользу бѣдныхъ, избранное—только изъ болѣе вліятельныхъ прихожанъ и пополнялось большею частью посредствомъ кооптаціи. Въ XVIII вѣкѣ эта форма приходскихъ собраній становится преобладающей.

Въ 1818 г. былъ изданъ законъ, опредѣлявшій точнѣе организацію открытыхъ приходскихъ собраній, а именно, имъ было установлено плюральное голосованіе. Платившіе налогъ съ дохода менѣе 50 ф. ст. получали одинъ голосъ; имѣвшіе большій доходъ получали на каждые 25 ф. ст. еще по одному, не болѣе, однако, шести голосовъ каждый. Эта система голосованія сохранялась до закона 5 марта 1894 г., уравнявшаго всѣхъ плательщиковъ въ этомъ отношеніи: one man, one vote.

Въ 1819 году т. н. Sturges Bourne's Act была установлена новая форма select vestry изъ дѣйствительно выборныхъ спеціально для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія. Выборы и тутъ производились по плюральной системѣ.

Въ настоящее время организація приходовъ опредѣляется закономъ 5 марта 1894 года. Имъ прежде всего административный приходъ совершенно отдѣленъ отъ церковнаго. Затѣмъ имъ совершенно измѣняется самое устройство административныхъ приходовъ. Вмѣсто приходскаго собранія, учреждены приходскіе сходы (parish meeting), непосредственное собраніе членовъ прихода, и приходскіе совѣты (parish council), выборное учрежденіе.

Если приходъ имѣетъ менѣе 100 жителей, въ немъ учреждается только сходъ; по желанію можетъ быть учрежденъ и совѣтъ, но не иначе, какъ по постановленію совѣта графства. Если жителей отъ 100 до 300, — учрежденіе совѣта зависитъ всецѣло отъ приходскаго схода. Если жителей не менѣе 300,— учрежденіе совѣта обязательно.

Приходскій сходъ состоитъ изъ всѣхъ приходскихъ избирателей, которыми признаются всѣ жители прихода, внесенные въ списки графскихъ, городскихъ или парламентскихъ избирателей. Главную массу приходскихъ избирателей составляютъ, при такихъ условіяхъ, лица, достигшія 21 года, владѣющія въ приходѣ особымъ жилищемъ или по какому бы то ни было титулу владѣющія недвижимостью, дающею дохода не менѣе 10 ф. ст., и притомъ платящія налогъ въ пользу бѣдныхъ и не пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ. Женщины также имѣютъ право голоса, хотя бы и замужнія, если только имѣютъ самостоятельный цензъ. Каждый имѣетъ только одинъ голосъ, но удовлетворяющіе требуемымъ условіямъ въ нѣсколькихъ приходахъ могутъ участвовать и въ нѣсколькихъ сходахъ.

Приходскій сходъ долженъ собираться по крайней мѣрѣ разъ въ годъ, около 25 марта: не ранѣе и не позже семи дней отъ этого числа. На этомъ очередномъ собраніи производятся выборы. Если есть совѣтъ, его предсѣдатель предсѣдательствуетъ и на сходѣ, иначе каждый годъ избирается предсѣдатель самимъ сходомъ. При раздвоеніи голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ; чрезвычайныя собранія схода созываются предсѣдателемъ или двумя совѣтниками, или шестью избирателями. Время собранія должно быть назначено не раньше 6 часовъ вечера.

Гдѣ нѣтъ приходскаго совѣта, приходскій сходъ вѣдаетъ всѣ приходскія дѣла. Но и тамъ, гдѣ имѣется совѣтъ, нѣкоторыя дѣла разрѣшаются не иначе, какъ сходомъ. Таково избраніе членовъ совѣта, установленіе приходскихъ сборовъ, заключеніе займовъ, утвержденіе отчетовъ совѣта.

Члены приходскаго совѣта избираются приходскимъ сходомъ. Если предложенная кандидатура не встрѣчаетъ возраженій, заявленный кандидатъ провозглашается избраннымъ безъ голосованія. Если предложены нѣсколько конкурирующихъ кандидатуръ, дѣло рѣшается тайнымъ голосованіемъ. Избраннымъ можетъ быть каждый избиратель, въ томъ числѣ и женщины. Число членовъ совѣта опредѣляется совѣтомъ графства, но не можетъ быть ни меньше 5, ни больше 15. По ходатайству приходскаго совѣта совѣтъ графства можетъ раздѣлить приходъ на участки (wards), и тогда совѣтники избирются отдѣльно избирателями каждаго участка. Срокъ выборовъ годичный. Принятіе его не обязательно. Обновленіе совѣта интегральное.

Засѣданія совѣта происходятъ по меньшей мѣрѣ четыре раза въ годъ. Совѣтъ самъ избираетъ своего предсѣдателя. Засѣданія совѣта созываются или предсѣдателемъ, или каждыми двумя совѣтниками. Quorum равенъ одной трети членовъ. Засѣданія по общему правилу публичны. Совѣтъ можетъ поручать отдѣльныя отрасли управленія особымъ комитетамъ изъ совѣтниковъ и другихъ лицъ.

Къ функціямъ приходскаго совѣта относятся, прежде всего, выборы попечителей о бѣдныхъ (overseers). Затѣмъ совѣтъ есть органъ прихода какъ юридическаго лица и въ этомъ качествѣ распоряжается имуществомъ прихода и вѣдаетъ въ предѣлахъ прихода дорожное и санитарное дѣло.

На ряду съ приходами другой древнѣйшій институтъ англійскаго мѣстнаго самоуправленія есть мировая юстиція (justice of peace).

Для назначенія мировыхъ судей надо: 1) или владѣть по

праву собственности или аренды срокомъ не менѣе 21 года недвижимостью, приносящей дохода не менѣе 100 ф. ст., или 2) по закону 1875 г. нанимать не менѣе двухъ лѣтъ жилище за плату не менѣе 100 ф. ст. Кромѣ того, пэры, ихъ старшіе сыновья или другіе предполагаемые наслѣдники, а также наслѣдники лицъ, имѣющихъ доходовъ не менѣе 600 ф. ст., могутъ и безъ ценза быть мировыми судьями. Кромѣ того, съ нѣкоторыми мѣстными выборными должностями ipso jure соединяется званіе мирового судьи, напр., съ должностью предсѣдателя совѣта графства и совѣта санитарнаго дистрикта.

Число мировыхъ судей неопредѣленно. Король можетъ ихъ назначать сколько угодно. Ихъ насчитываютъ до 20.000. Между отдѣльными графствами они распредѣляются очень неравномѣрно; въ графствѣ ихъ бываетъ обыкновенно не менѣе 50, но иногда и нѣсколько сотъ. Но добрая половина ихъ только носитъ титулъ мирового судьи, не исполняя его функцій.

Назначеніе мировыхъ судей совершается королемъ по представленію лорда-канцлера и по рекомендаціи лорда-намѣстника, хотя канцлеръ и не связанъ рекомендаціей намѣстника. По праву мировые судьи назначаются безсрочно и могутъ быть во всякое время устранены отъ должности, но на дѣлѣ они сохраняютъ свою должность пожизненно. Функціи ихъ безмездны (18 et 19 Vict., c. 126).

Во главѣ мировыхъ судей каждаго графства стоитъ ихъ архиваріусъ (keeper of the rolls, custos rotulorum), назначаемый королемъ. Скромное званіе архиваріуса совсѣмъ не соотвѣтствуетъ дѣйствительному значенію этой должности. Она замѣщается почти всегда пэромъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ занимаетъ и должность лорда-намѣстника и есть оффиціальный представитель мѣстнаго джентри, подобно нашимъ предводителямъ. Для исполненія же собственно функцій архиваріуса назначается особый секретарь (clerk of the peace) изъ лицъ съ юридическимъ образованіемъ. Онъ несмѣняемъ и получаетъ содержаніе. Назначеніе его по закону 1888 г. принадлежитъ особому комитету, состоящему изъ мировыхъ судей и делегатовъ отъ совѣта графства.

При назначеніи мировыхъ судей имъ дается полномочіе (commission), въ которомъ подробно опредѣляются ихъ функціи. По закону 1877 г. (40 et 41 Vict., c. 41) содержаніе этихъ полномочій опредѣляется королевскимъ указомъ (order in council).

Мировые судьи дѣйствуютъ троякимъ образомъ. Во-первыхъ, совокупно въ составѣ т. н. четвертныхъ сессій (quarter sessions), состоящихъ изъ всѣхъ судей графства. Во-вторыхъ, графство дѣ-

лится по дѣламъ мировой юстиціи на нѣсколько отдѣленій (divisions), и мировые судьи каждаго отдѣленія составляютъ т. н. скамью (bench), имѣющую своего выборнаго предсѣдателя (chairman) и своего клерка, назначаемаго спеціальной сессіей изъ лицъ съ спеціальной юридической, теоретической и практической подготовкой. Судьи отдѣленія дѣйствуютъ двояко: по болѣе важнымъ дѣламъ, главнымъ образомъ административнымъ, они собираются въ т. н. спеціальныя сессіи (special sessions), по болѣе мелкимъ— въ малыя сессіи (petty sessions), для которыхъ достаточно присутствія двухъ судей. Наконецъ, въ-третьихъ, судьи дѣйствуютъ и единолично, въ особенности въ дѣлахъ подготовительныхъ и исполнительныхъ. Но судебный приговоръ можетъ быть постановленъ согласно закону 1879 года (The Summary Jurisdiction Act. 42 et 43 Vict., c. 49) не иначе, какъ двумя судьями.

Функціи мировыхъ судей двояки: они дѣйствуютъ частью какъ администраторы, частью какъ судьи; они дѣлаютъ распоряженія (orders) и постановляютъ рѣшенія (convictions). Основныя условія процедуры въ обоихъ случаяхъ одинаковы. Производство гласное, контрадикторное; постановленіе всегда облекается въ письменную форму.

Уголовно-судебныя функціи мировыхъ судей сводятся къ производству предварительнаго слѣдствія и суммарной уголовной юрисдикціи. Въ малыхъ сессіяхъ могутъ быть назначаемы наказанія не свыше 6 мѣсяцевъ заключенія и 25 ф. ст. Заключеніе можетъ быть иногда соединяемо съ принудительными работами (hard labour). Но въ случаяхъ болѣе важныхъ преступленій, влекущихъ за собой заключеніе отъ 3 мѣсяцевъ, обвиняемый можетъ требовать передачу своего дѣла на разсмотрѣніе суда присяжныхъ. Единолично отдѣльный мировой судья можетъ налагать наказанія не свыше 14 дней ареста и 20 шиллинговъ штрафа.

Изъ дѣлъ гражданскихъ мировымъ судьямъ подсудны иски объ отчествѣ незаконнорожденныхъ и пропитаніи ихъ до достиженія 16 лѣтъ. Отецъ, неисполняющій постановленія объ этомъ судьи (order in bastardy), можетъ быть приговоренъ къ заключенію до трехъ мѣсяцевъ Въ случаѣ жестокаго обращенія мужа съ женой мировые судьи могутъ разрѣшить женѣ отдѣльное жительство съ возложеніемъ на мужа обязанности содержать жену. Такое же обязательство можетъ быть наложено мировыми судьями на мужа, который самъ покинетъ жену (Married women act 1886. 49 et 50 Vict., c. 53). Подсудны имъ также иски между домохозяевами и квартиронанимателями, если годовая наемная плата не выше 20 ф. ст. и срокъ найма не дольше семи лѣтъ; иски

между участниками обществъ взаимной помощи; иски о вознагражденіи за экспропріируемое имущество, если сумма вознагражденія не превышаетъ 50 ф. ст.; иски между хозяевами и рабочими или учениками ремесленныхъ заведеній, если цѣна ихъ не превышаетъ для рабочихъ 10, для учениковъ 25 ф. ст. При этомъ мировые судьи могутъ, кромѣ присужденія по иску, недобросовѣстнаго хозяина приговорить еще къ аресту срокомъ до 6 недѣль (Employers and workmen act 1875).

Административная собственно функція мировыхъ судей заключается въ изданіи распоряженій объ обезпеченіи мира и хорошаго поведенія (Surety of the peace and surety for good behaviour). Когда кто-либо имѣетъ серьезныя основанія бояться со стороны другого причиненія вреда, онъ можетъ требовать у мирового судьи обезпеченіе ему мира. Обезпеченіе заключается въ томъ, что отвѣтчику предписывается обязаться сохранять миръ подъ угрозой уплаты суммы, опредѣляемой по усмотрѣнію судьи. При этомъ отвѣтчикъ долженъ представить двухъ поручителей. Если отвѣтчикъ не исполнитъ этихъ условій, онъ можетъ быть подвергнутъ такому же задержанію, какъ несостоятельные должники однимъ судьей срокомъ до 15 дней, малой сессіей—до 6 мѣсяцевъ. Затѣмъ мировые судьи могутъ предписывать шумнымъ собраніямъ разойтись. Малыя сессіи могутъ обязать родителей посылать дѣтей въ школу. Особенно широки административныя функціи мировыхъ судей въ дѣлѣ охраненія общественнаго здравія; они могутъ распорядиться закрытіемъ вредныхъ источниковъ воды, запрещеніемъ жить во вредныхъ для здоровья помѣщеніяхъ, уничтоженіемъ вредныхъ для здоровья припасовъ. Кромѣ того, каждый мировой судья въ случаѣ надобности можетъ письменно потребовать содѣйствія вооруженной силы.

Къ вѣдѣнію въ частности спеціальныхъ сессій относятся дѣла дорожныя и въ особенности завѣдываніе заведеніями раздробительной продажи питей.

Четвертныя сессіи собираются четыре раза въ годъ, въ октябрѣ, январѣ, мартѣ и іюнѣ, и засѣдаютъ по 15 дней. Въ нѣкоторыхъ графствахъ онѣ собираются въ разныхъ мѣстахъ. Кромѣ того, могутъ быть сессіи и чрезвычайныя (general sessions).

Четвертныя сессіи функціонируютъ въ троякомъ качествѣ: какъ апелляціонный судъ, какъ судъ первой инстанціи и какъ административный органъ. До образованія въ 1888 г. совѣтовъ графствъ четвертныя сессіи вѣдали всѣ дѣла общаго управленія графства: установляли и распредѣляли налоги, управляли имуществомъ графства, давали разрѣшенія на открытіе ссудо-сберега-

тельныхъ кассъ, обществъ взаимной помощи, пріютовъ для душевно-больныхъ, издавали указы, назначали должностныхъ лицъ, наблюдали за управленіями мѣстъ заключенія. Теперь эти дѣла въ большинствѣ переданы совѣтамъ графствъ.

Вся вообще дѣятельность мировой юстиціи подчинена контролю верховнаго суда по отдѣленію королевской скамьи.

Къ этимъ первичнымъ элементамъ англійскаго мѣстнаго самоуправленія новѣйшее законодательство, начиная съ 30 годовъ XIX столѣтія, постепенно присоединило новыя установленія. Дѣло въ томъ, что съ развитіемъ общественной жизни и съ постепеннымъ расширеніемъ самыхъ задачъ управленія приходы оказались слишкомъ мелкими единицами. При сосредоточіи всего мѣстнаго управленія въ приходахъ, оно являлось слишкомъ раздробленнымъ, да и несеніе расходовъ по управленію при небольшихъ размѣрахъ приходовъ оказывалось и обременительнымъ и неравномѣрнымъ. Въ силу этихъ причинъ, мало-по-малу для завѣдыванія отдѣльными задачами мѣстнаго управленія стали организовать болѣе обширные административные округи, занявшіе среднее мѣсто между графствомъ и приходомъ. Но, подобно тому, какъ и прежде, въ приходѣ не было одного общаго исполнительнаго органа, который бы вѣдалъ всѣ отрасли приходскаго управленія, такъ и при организаціи такой средней административной единицы не былъ образованъ одинъ общій кругъ, а, напротивъ, для завѣдыванія отдѣльными задачами мѣстнаго управленія организованы и различные округи съ весьма различной территоріей и разнообразной организаціей.

Въ настоящее время такими округами являются: 1) союзы—unions, для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, 2) санитарные дистрикты и 3) школьные дистрикты. Границы этихъ отдѣльныхъ округовъ чрезвычайно разнообразны. Такъ, напр., въ графствѣ Сомерсетъ въ настоящее время имѣется [1]): 497 приходовъ, 22 союза, 27 санитарныхъ дистриктовъ и 66 школьныхъ дистриктовъ. Слѣдовательно, самыми обширными округами являются союзы, самыми мелкими—школьные дистрикты. Но между ними нѣтъ никакого соподчиненія: всѣ они вполнѣ самостоятельны. Съ образованіемъ этихъ новыхъ единицъ были не только созданы совершенно новые органы мѣстнаго управленія съ болѣе обширнымъ кругомъ дѣйствія, но кромѣ того, что́ еще важнѣе, органы эти были подчинены непосредственному кон-

[1]) Lord Thring. Local government. Nineteenth Century, 1888, March № 133, p. 423.

тролю органовъ центральнаго управленія. Этимъ допущено существенное уклоненіе отъ исконнаго начала англійскаго мѣстнаго управленія осуществлять контроль надъ органами самоуправленія только въ судебной формѣ.

Контроль надъ дѣятельностью органовъ самоуправленія не сосредоточенъ, какъ на континентѣ, въ какомъ-нибудь одномъ административномъ учрежденіи. Онъ раздѣленъ, напротивъ, между тремя различными учрежденіями:

1) министерствомъ внутреннихъ дѣлъ (Home office);

2) училищнымъ департаментомъ тайнаго совѣта (Education Department of the Privy Council), и

3) особымъ бюро мѣстнаго управленія (Local government board). Министерство внутреннихъ дѣлъ контролируетъ собственно полицейское управленіе, училищный департаментъ — школьное управленіе, а всѣ остальныя отрасли мѣстнаго управленія находятся подъ контролемъ бюро мѣстнаго управленія.

Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть въ частности организацію и компетенцію различныхъ органовъ мѣстнаго управленія въ графствахъ.

Для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія приходы въ 1834 г. группируются въ Unions, которыхъ теперь въ Англіи 648, и каждый такой союзъ насчитываетъ среднимъ числомъ отъ 30 до 40 тысячъ жителей и включаетъ въ себѣ около 25 приходовъ. Но есть союзы, состоящіе изъ 40—50 приходовъ, а Лондонъ съ своими 112 приходами образуетъ всего одинъ союзъ.

Въ каждомъ союзѣ образуется особое бюро: board of guardians. До 1895 г. оно составлялось изъ членовъ ex officio: всѣхъ мировыхъ судей союза и особо выбранныхъ приходскими собраніями guardians of the poors по крайней мѣрѣ по одному отъ прихода. Общее число приходовъ въ Англіи и Уэльсѣ теперь 20.687, а мировыхъ судей 7.413, слѣдовательно, общее число guardians около 28.000.

Избранными могли быть домицилированные въ предѣлахъ союза граждане, не исполнявшіе въ теченіе по меньшей мѣрѣ пяти послѣднихъ лѣтъ никакихъ наемныхъ должностей и получающіе не меньше 40 ф. стерлинговъ дохода. Выбранными могли быть и женщины, но ихъ избираютъ рѣдко, такъ что въ 1885 г. было всего 44 guardians женскаго пола. При выборахъ примѣнялась система плюральнаго голосованія, т.-е. болѣе крупные плательщики налога имѣютъ и большее число голосовъ. Срокъ выборовъ годичный, но по желанію союза и съ разрѣ-

шенія Local government board онъ могъ быть продолженъ до 3 лѣтъ. Принятіе должности guardian не обязательно. Бюро само избирало себѣ предсѣдателя и назначало должностныхъ лицъ управленія.

Эта организація существенно измѣнена закономъ 1894 г. Теперь нѣтъ болѣе членовъ ex officio, а выборные члены избираются приходскими избирателями, пользующимися каждый однимъ только голосомъ. Избраннымъ можетъ быть каждый избиратель. Срокъ выборовъ трехлѣтній. Но затѣмъ каждое бюро можетъ само выбрать президента, вице-президента и двухъ дополнительныхъ членовъ не изъ своей среды, а изъ числа избирателей.

Первоначально союзы были образованы для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія въ союзѣ и распредѣленія и взиманія налога въ пользу бѣдныхъ. Но съ 1871 г. имъ поручено взиманіе и другихъ прямыхъ налоговъ, а также регистрировка актовъ гражданскаго состоянія и наблюденіе за обязательнымъ оспопрививаніемъ. Дѣятельность союза поставлена подъ контроль центральнаго бюро мѣстнаго управленія, которое опредѣляетъ границы союза, утверждаетъ въ должности и увольняетъ должностныхъ лицъ союза, утверждаетъ постановленія мѣстныхъ бюро по важнѣйшимъ вопросамъ, издаетъ указы, опредѣляющіе подробности управленія, и даже, въ случаѣ неисполненія союзомъ своихъ обязанностей, можетъ распустить извѣстное бюро.

Что касается санитарныхъ дистриктовъ, то организація ихъ опредѣлялась законами 1875 и 1890 гг. (Public health Act. 38 et 39 Vict., c. 55, 53 и 54. Vict., c. 39). Они бываютъ двоякаго рода: городскіе и деревенскіе, и кромѣ того нѣкоторые города образуютъ самостоятельные санитарные округа, въ которыхъ завѣдываніе санитарнымъ дѣломъ принадлежитъ общему городскому управленію. Городскіе санитарные дистрикты организуются въ густо-населенныхъ мѣстностяхъ, не имѣющихъ обособленнаго городского устройства, т.-е. не образующихъ особаго бурга. Ихъ болѣе тысячи. Число жителей въ нихъ колеблется отъ 1000 до 5000. Мѣстное санитарное бюро (local board of health) въ такихъ дистриктахъ избиралось по закону 1875 г. плательщиками налога въ пользу бѣдныхъ. Голосованіе — плюральное. Избранными могли быть домицилированные въ дистриктѣ владѣльцы недвижимости цѣною отъ 500 до 1000 ф. стерлинговъ, смотря по количеству населенія въ дистриктѣ.

Законъ 1894 г. измѣнилъ эту организацію въ болѣе демократическомъ смыслѣ. Теперь въ выборахъ участвуютъ всѣ приходскіе избиратели, имѣющіе по одному голосу, и всѣ могутъ

быть избираемы. Срокъ выборовъ трехлѣтній съ интегральнымъ обновленіемъ. Бюро собирается по крайней мѣрѣ разъ въ мѣсяцъ. Оно само избираетъ своего предсѣдателя, который тѣмъ самымъ получаетъ званіе мирового судьи.

Мѣстное бюро въ сельскихъ санитарныхъ дистриктахъ (всего около 575) составляется по закону 1875 г. изъ попечителей о бѣдныхъ, избранныхъ отъ тѣхъ приходовъ, которые входятъ въ составъ дистрикта. Санитарные дистрикты вѣдаютъ не только собственно санитарнымъ дѣломъ, но и распредѣленіемъ и взиманіемъ налоговъ, установленныхъ на покрытіе расходовъ по этому дѣлу.

Городскіе санитарные дистрикты, кромѣ санитарныхъ дѣлъ, вѣдали съ 1878 г. также дороги. Для тѣхъ мѣстностей, которыя не составляютъ городскихъ санитарныхъ участковъ, до 1894 г. существовали особые дорожные дистрикты (highway districts), имѣющіе каждый особое бюро. Законъ въ 1894 г. передалъ всѣ дороги въ вѣдѣніе дистриктныхъ совѣтовъ.

Школьные дистрикты также представляютъ два различныхъ типа организаціи. Въ однихъ управляютъ совѣты (school board), въ другихъ комитеты (school attendance committee). Совѣты по закону 1870 г. организуются только по желанію мѣстнаго населенія (въ 1893 г. ихъ было 2.331); комитеты по закону 1876 г. обязательно учреждаются во всѣхъ остальныхъ дистриктахъ (въ 1893 г. ихъ было 781). Училищный совѣтъ, school board, составляютъ отъ 5 до 15 членовъ, избираемыхъ на три года плательщиками налога въ пользу бѣдныхъ. Въ выборахъ участвуютъ и женщины. Голосованіе не только плюральное, но и кумулятивное. Женщины могутъ быть и членами совѣта.

Училищный комитетъ составляютъ отъ 6 до 12 членовъ. Ихъ назначаетъ бюро попечителей о бѣдныхъ.

Въ завѣдываніи школьнымъ дѣломъ совѣты пользуются большею самостоятельностью, чѣмъ комитеты.

Ко всѣмъ этимъ учрежденіямъ законъ 1888 г. (Local government Act. 51 and 52 Vict., c. 41) присоединилъ еще новое County council—совѣтъ графства, являющійся общимъ органомъ управленія графства, включая и городъ. Ему переданы административныя и финансовыя функціи четвертныхъ съѣздовъ, а также значительная доля функцій Local government board по надзору за органами мѣстнаго управленія, такъ что теперь англійское законодательство опять возвратило органамъ самоуправленія ихъ прежнюю самостоятельность. За дѣятельностью союзныхъ бюро, школьныхъ и санитарныхъ совѣтовъ надзираютъ теперь не

органы центральной администраціи, а мѣстный выборный совѣтъ графства.

Выборы членовъ совѣта совершаются на трехгодичный срокъ съ интегральнымъ обновленіемъ. Избирателями являются лица: 1) достигшія совершеннолѣтія, 2) прожившія въ теченіе года въ графствѣ или не далѣе 7 миль отъ него, 3) платившія въ теченіе того же срока налогъ въ пользу бѣдныхъ, 4) не пользовавшіяся въ теченіе того же срока общественнымъ призрѣніемъ и 5) занимавшія въ теченіе года самостоятельное помѣщеніе или владѣющія недвижимостью, дающей не менѣе 10 ф. стерлинговъ дохода; изъ женщинъ имѣютъ голосъ при тѣхъ же условіяхъ незамужнія и вдовы. Избранными въ члены совѣта могутъ быть всѣ избиратели, и кромѣ того тѣ, кто владѣетъ недвижимостью цѣною не менѣе 500 ф. стерлинговъ или уплачиваетъ налоги въ пользу бѣдныхъ не менѣе 15 ф. стерлинговъ. Въ большихъ графствахъ этотъ цензъ удвоивается. Право быть избранными распространяется также на пэровъ и на тѣхъ парламентскихъ избирателей, которые пользуются этимъ правомъ какъ владѣльцы недвижимости.

Для производства выборовъ графство дѣлится на избирательные округа, и отъ каждаго округа избирается по одному совѣтнику. Кромѣ того, въ выборахъ принимаютъ участіе и города, находящіеся въ предѣлахъ графства. Число совѣтниковъ пропорціонально количеству населенія, а распредѣленіе ихъ между городами и остальнымъ графствомъ установляется Local government board. Среднее число совѣтниковъ 50—60, но въ графствѣ Ланкастерскомъ даже 105.

Выбранные совѣтники дополняютъ затѣмъ составъ совѣта избраніемъ какъ изъ своей среды, такъ изъ постороннихъ лицъ, удовлетворяющихъ, однако, условіямъ избранія въ совѣтники, альдерменовъ, число которыхъ равняется одной трети совѣтниковъ. Альдермены избираются на шесть лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ ихъ состава по половинѣ. Избраніе совѣтника альдерменомъ дѣлаетъ его мѣсто вакантнымъ, и оно замѣщается дополнительными выборами.

Во главѣ совѣта стоитъ избираемый на годъ имъ самимъ предсѣдатель (chairman). Онъ можетъ быть избранъ какъ изъ числа совѣтниковъ и альдерменовъ, такъ и внѣ совѣта.

Совѣту, можно сказать, предоставлено все управленіе графства. Онъ представляетъ графство какъ юридическое лицо и распоряжается его имуществомъ; онъ установляетъ и распредѣляетъ налоги; онъ вѣдаетъ дорогами, мостами; онъ даетъ разрѣ-

шеніе на устройство музыкальныхъ собраній, театровъ, складовъ взрывчатыхъ веществъ; онъ завѣдуетъ мѣрами противъ эпизоотій, вредныхъ насѣкомыхъ, регулируетъ рыбную ловлю и охоту, слѣдитъ за вѣрностью мѣръ и вѣсовъ, содѣйствуетъ переселеніямъ въ колоніи, назначаетъ должностныхъ лицъ графства.

Кромѣ, такимъ образомъ, очень широкой распорядительной власти, совѣтъ графства надѣленъ и правомъ изданія указовъ (bye laws), но подъ контролемъ Local government board. Постановленіе объ изданіи указа можетъ состояться не иначе, какъ въ присутствіи по крайней мѣрѣ $^2/_3$ членовъ совѣта. Указъ получаетъ силу черезъ 40 дней послѣ его аффишированія. Одновременно съ изданіемъ указа копія его представляется министерству, и король можетъ своимъ повелѣніемъ изъ тайнаго совѣта въ теченіе указаннаго сорокадневнаго срока отмѣнить его. За нарушеніе изданныхъ такимъ образомъ указовъ назначаются штрафы не выше 25 ф. ст.

Очень своеобразно разрѣшилъ законъ 1888 года организацію полицейской власти въ графствахъ. Закономъ 1856 года была организована полицейская стража (constabulary), поставленная въ подчиненіе четвертнымъ сессіямъ, которыя назначали главнаго констэбля. Внутренній порядокъ управленія этой стражи опредѣлялся инструкціями министра внутреннихъ дѣлъ. Численность стражи опредѣлялась четвертными сессіями.

Законъ 1888 г. не рѣшился поставить полицейскую стражу внѣ всякой зависимости отъ мировой юстиціи и подчинить ее всецѣло совѣту графства. Имъ установленъ средній путь въ разрѣшеніи этого вопроса. Имъ образованъ для этого особый смѣшанный комитетъ (standing joint committee), составленный наполовину изъ делегатовъ четвертной сессіи, наполовину изъ делегатовъ совѣта графства. Этому-то комитету и подчиняется теперь полицейская стража графства.

Англійскіе города, согласно закону 1888 г., раздѣляются на двѣ категоріи. Имѣющіе не менѣе 50.000 и нѣкоторые (17) болѣе значительные, хотя и недостигающіе этой цифры населенія, образуютъ сами отдѣльныя графства (county borough) и имѣютъ общую организацію графствъ. Имѣющіе менѣе 50.000 населенія входятъ въ составъ графствъ и имѣютъ для городскихъ дѣлъ особый городской совѣтъ, представляющій по своему устройству совершенное подобіе совѣта графства.

§ 48. Самоуправленіе во Франціи [1]).

Современная организація мѣстнаго управленія во Франціи ведетъ свое начало съ VIII года республики, именно съ закона 28 плювіоза, и съ тѣхъ поръ сохранилась и до настоящаго времени, лишь съ небольшими измѣненіями въ подробностяхъ.

Вся территорія Франціи раздѣляется въ административномъ отношеніи на 86 департаментовъ (декретъ національнаго собранія 22 декабря 1789 г.). Департаменты раздѣляются на округи (arrondissement), округи на кантоны и кантоны на общины (communes), при чемъ французскій законъ не дѣлаетъ различія между городскими и сельскими общинами. И тѣ и другія одинаково подчиняются одному и тому же режиму. Только для Парижа и Ліона установлено особое управленіе.

Изъ перечисленныхъ административныхъ дѣленій общее значеніе имѣютъ только департаменты, округи и общины. Только въ этихъ административныхъ единицахъ имѣются и органы самоуправленія.

Кантоны имѣютъ значеніе только судебныхъ и избирательныхъ округовъ для выборовъ въ окружные и департаментскіе совѣты. Кромѣ того въ главномъ мѣстѣ кантона засѣдаетъ воинское присутствіе (conseil de révision). Но въ кантонѣ нѣтъ ни особаго представителя правительственной власти, ни выборнаго совѣта. Поэтому въ послѣдующемъ изложеніи я и не буду вовсе останавливаться на кантональномъ дѣленіи.

Организація управленія департаментовъ, округовъ и общинъ основана на одномъ общемъ принципѣ, „что дѣйствовать есть дѣло одного, а разсуждать дѣла многихъ“. Согласно съ этимъ принципомъ въ каждомъ изъ административныхъ дѣленій имѣется: во-первыхъ, единоличный представитель власти, во-вторыхъ, выборный совѣтъ. Вся полнота власти исполнительной сосредоточена при этомъ по правилу въ рукахъ единоличнаго органа мѣстной администраціи. Выборный совѣтъ является органомъ обсуждающимъ; онъ вотируетъ мѣстный бюджетъ, подаетъ мнѣнія (avis) по вопросамъ мѣстнаго управленія, отчасти контролируетъ дѣятельность единоличнаго правительственнаго органа, но власти приводить въ исполненіе свои постановленія онъ вовсе не имѣетъ.

Во главѣ департамента стоитъ префектъ, представитель пра-

[1]) Haurion. Précis de droit administratif. 1893.

вительственной власти, чиновникъ, назначаемый и смѣняемый по усмотрѣнію администраціи. Онъ мѣстный органъ всѣхъ министерствъ, такъ какъ во Франціи ни одно министерство не имѣетъ спеціальныхъ мѣстныхъ органовъ. Онъ является исполнителемъ не только правительственныхъ распоряженій, но и всѣхъ постановленій генеральныхъ совѣтовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ генеральный совѣтъ не можетъ обсуждать никакого вопроса, не выслушавъ предварительно заключенія о немъ префекта.

При префектѣ имѣется бюро префектуры, управляемое генеральнымъ секретаремъ, главнымъ его помощникомъ, замѣняющимъ его въ случаяхъ необходимости, и кромѣ того особый совѣтъ префектуры, выполняющій функціи: 1) совѣщательнаго учрежденія при префектѣ, мнѣнія котораго по нѣкоторымъ дѣламъ онъ обязательно долженъ выслушать прежде постановленія рѣшенія, и 2) административнаго суда первой инстанціи. Совѣтъ префектуры составляется изъ чиновниковъ, также назначаемыхъ и смѣняемыхъ по усмотрѣнію администраціи. Таковы правительственные органы въ департаментѣ. Органами департаментскаго самоуправленія служатъ генеральный совѣтъ и постоянная коммиссія.

Генеральный совѣтъ составляется изъ генеральныхъ совѣтниковъ, избираемыхъ всеобщей подачей голосовъ, срокомъ на шесть лѣтъ, съ частичнымъ обновленіемъ на половину каждые три года. Въ случаѣ распущенія совѣта составъ его возобновляется сполна. Избранными могутъ быть всѣ избиратели, достигшіе 55 лѣтъ отъ роду и связанные съ даннымъ департаментомъ или фактомъ постояннаго въ немъ жительства, или нахожденіемъ въ департаментскомъ спискѣ плательщиковъ налоговъ. Во всякомъ случаѣ число совѣтниковъ, недомицилированныхъ въ департаментѣ, не должно превышать четверти общаго числа совѣтниковъ. Но нѣкоторыя должности, напр., члена совѣта префектуры, полицейскаго чиновника, несовмѣстимы съ званіемъ генеральнаго совѣтника. Нельзя также быть членомъ болѣе какъ одного генеральнаго совѣта. Нельзя также соединять званія генеральнаго и окружного совѣтника. Выборы производятся тайнымъ, письменнымъ голосованіемъ по кантонамъ, такъ что каждый кантонъ избираетъ одного генеральнаго совѣтника. Число кантоновъ, а слѣдовательно и число совѣтниковъ въ различныхъ департаментахъ колеблется отъ 17 до 62.

Генеральные совѣты имѣютъ каждый годъ двѣ очередныя сессіи: одну во второй понедѣльникъ послѣ Пасхи, другую—въ первый понедѣльникъ послѣ 15 августа. Первая очередная сессія

должна длиться не болѣе 15 дней, вторая — не болѣе мѣсяца. Чрезвычайныя собранія могутъ имѣть мѣсто или по распоряженію президента республики, или по требованію не менѣе $^2/_3$ членовъ совѣта, письменно заявленному президенту. Чрезвычайныя сессіи не могутъ продолжаться болѣе 8 дней. Предсѣдатель, вице-предсѣдатели и секретари выбираются самимъ совѣтомъ на каждый годъ особо. Префектъ можетъ присутствовать въ совѣтѣ, за исключеніемъ тѣхъ засѣданій, когда разсматриваются его отчеты по исполненію департаментской смѣты. Если онъ того требуетъ, онъ долженъ быть выслушанъ по любому вопросу, обсуждаемому въ совѣтѣ.

Засѣданіе совѣта публичное, но, по предложенію префекта, президента или 5 членовъ, можетъ быть совѣтомъ безъ обсужденія сдѣлано постановленіе о закрытіи дверей. Quorum засѣданій составляетъ половина плюсъ одинъ членъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

Генеральные совѣты могутъ сноситься между собой и обсуждать общіе вопросы въ между-департаментскихъ конференціяхъ, состоящихъ или изъ членовъ постоянныхъ коммиссій, или изъ особо выбранныхъ. Префекты могутъ присутствовать на этихъ конференціяхъ и распускать ихъ, если онѣ выйдутъ за предѣлы своей программы.

Первоначально, по закону 38 плювіоза VIII года, генеральные совѣты вовсе не имѣли постояннаго органа. Они засѣдали два раза въ годъ, а все остальное время единственнымъ правителемъ департамента былъ префектъ. Закономъ 1871 г. въ этомъ отношеніи внесено весьма существенное измѣненіе. Правда, и теперь генеральный совѣтъ не имѣетъ своего исполнительнаго органа. Всѣ его постановленія и теперь, какъ и прежде, приводятся въ исполненіе префектомъ. Но дѣятельность префекта по исполненію постановленій генеральнаго совѣта поставлена теперь подъ контроль особой департаментской коммиссіи, собирающейся ежемѣсячно.

Департаментская коммиссія избирается генеральнымъ совѣтомъ изъ своей среды ежегодно въ осеннюю сессію, въ составѣ отъ четырехъ до семи членовъ и притомъ такъ, чтобы отъ каждаго округа былъ по возможности одинъ членъ. Члены коммиссіи не получаютъ никакого вознагражденія. Новые выборы коммиссіи могутъ происходить и не въ годичный срокъ, если 1) совѣтъ будетъ распущенъ, и 2) если между префектомъ и коммиссіей произойдетъ конфликтъ, и совѣтъ найдетъ умѣстнымъ избрать новую коммиссію. Предсѣдательствуетъ въ коммиссіи старшій

по возрасту. Она собирается одинъ разъ каждый мѣсяцъ, но префектъ и президентъ коммиссіи могутъ созывать и экстренныя ея засѣданія во всякое время. Префектъ или его представитель присутствуютъ въ засѣданіяхъ и по желанію ихъ должны быть выслушиваемы.

Первоначально генеральные совѣты вовсе не имѣли рѣшительной власти. Они подавали только мнѣнія, которыя, чтобы получить исполнительную силу, всѣ нуждались въ утвержденіи правительствомъ. Законы 1866 и 1871 гг. внесли въ этомъ отношеніи существенное измѣненіе, предоставивъ генеральнымъ совѣтамъ по нѣкоторымъ, а законъ 1871 г. даже по большинству дѣлъ власть постановлять рѣшенія.

По своему юридическому значенію постановленія генеральныхъ совѣтовъ раздѣляются теперь на четыре категоріи. Первую изъ нихъ составляютъ рѣшенія, имѣющія безусловную силу. Французскіе юристы называютъ ихъ décisions souveraines. Таковы постановленія о распредѣленіи прямыхъ налоговъ, вотированіе добавочныхъ сантимовъ, въ предѣлахъ, установляемыхъ государственнымъ бюджетомъ, заключеніе займовъ, погашаемыхъ не далѣе какъ въ 15 лѣтъ, опредѣленіе максимума общинныхъ сантимовъ.

Вторая категорія—окончательныя рѣшенія, décisions définitives. Они приводятся въ исполненіе черезъ 20 дней послѣ закрытія сессіи, если въ теченіе этого срока префектъ не потребуетъ ихъ отмѣны по превышенію власти или незаконности. Отмѣна такихъ постановленій генеральнаго совѣта совершается не иначе, какъ декретомъ президента республики по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта.

Третью категорію постановленій генеральнаго совѣта составляютъ тѣ, которыя, не требуя также утвержденія со стороны органовъ правительственной власти, могутъ быть останавливаемы вслѣдствіе признанія ихъ неудобными, нецѣлесообразными (mauvaises ou importunes). Вопросъ о такой пріостановкѣ можетъ быть возбужденъ въ теченіе трехмѣсячнаго срока съ закрытія сессіи совѣта, какъ префектомъ, такъ и каждымъ заинтересованнымъ въ томъ лицомъ. Дѣло рѣшается простымъ декретомъ президента республики безъ участія Государственнаго Совѣта.

Четвертую категорію составляютъ постановленія, требующія утвержденія. Таково составленіе бюджета департамента и утвержденіе отчета по его исполненію: въ этихъ случаяхъ утвержденіе дается декретомъ президента республики безъ участія Государственнаго Совѣта; затѣмъ утвержденія декретомъ, издаваемымъ по предварительномъ обсужденіи дѣла въ Государственномъ Со-

вѣтѣ, требуютъ постановленія о принятіи дара и отказа въ пользу департамента, если противъ нихъ спорятъ родственники. Наконецъ, утвержденія не иначе, какъ законодательнымъ актомъ, требуютъ постановленія объ установленіи дополнительныхъ сантимовъ сверхъ указаннаго въ бюджетѣ предѣла и о заключеніи займа съ погашеніемъ долѣе 15 лѣтъ.

Сверхъ функцій административной власти генеральные совѣты надѣлены во Франціи и политической функціей: если національное собраніе будетъ незаконно распущено, генеральные совѣты сами собой собираются вмѣстѣ и вступаютъ въ права законодательнаго собранія.

Округъ (arrondissement, ихъ всего 362) есть только средняя, такъ сказать, передаточная инстанція между департаментомъ и общинами. Они не суть юридическія лица и поэтому не имѣютъ своего имущества.

Органомъ правительственной власти въ округѣ является супрефектъ, назначаемый президентомъ республики, не имѣющій самостоятельной власти и служащій только исполнителемъ распоряженій префекта. Органомъ самоуправленія является тутъ окружный совѣтъ (conseil d'arrondissement), состоящій изъ стольких совѣтниковъ, сколько въ округѣ кантоновъ, однако, не менѣе девяти. Они избираются тѣмъ же порядкомъ и на тѣ же сроки, какъ и генеральные совѣтники. Постоянной коммиссіи при окружныхъ совѣтахъ не существуетъ. Главная функція окружныхъ совѣтовъ—это распредѣленіе налоговъ между общинами. По всѣмъ другимъ вопросамъ, хотя и касающимся непосредственно интересовъ округа, окружные совѣты могутъ только выражать мнѣнія и заявлять ходатайства.

Органами общиннаго управленія служатъ—меръ и муниципальный совѣтъ (conseil municipal). Меръ есть вмѣстѣ и представитель правительственной власти и исполнительный органъ муниципальнаго совѣта.

Меръ и его помощники (adjoints) избираются муниципальнымъ совѣтомъ изъ своей среды. Они могутъ быть устранены отъ должности: префектомъ—на мѣсяцъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ—на три; уволены отъ должности они могутъ быть только декретомъ президента республики; уволенный въ теченіе года не можетъ быть вновь избираемъ.

Дѣятельность мера находится подъ контролемъ префекта и муниципальнаго совѣта. Префектъ можетъ пріостанавливать и отмѣнять распоряженія мера и притомъ какъ въ интересахъ государства, такъ и въ интересахъ общины. Но префектъ не

можетъ измѣнять распоряженій мера. Затѣмъ префектъ, въ случаяхъ бездѣйствія мера, можетъ дѣйствовать за него. Контроль муниципальнаго совѣта состоитъ въ обязанности мера давать совѣту отчетъ въ произведенныхъ расходахъ.

Муниципальный совѣтъ составляется изъ избираемыхъ всеобщей подачей голосовъ муниципальныхъ совѣтниковъ. Число ихъ зависитъ отъ количества населенія, но такъ, что число не можетъ быть меньше 10 и больше 36. Выборы совмѣстны (scrutin de liste), но въ видѣ исключенія допускается дѣленіе общины на избирательные округа, но такъ, однако, чтобы въ каждомъ округѣ выбиралось по нѣскольку совѣтниковъ. Избирателями могутъ быть всѣ французскіе подданные, совершеннолѣтіе и прожившіе два года въ общинѣ. Избранными могутъ быть лица, имѣющія 25 лѣтъ и записанныя въ общинѣ избирателями или платящія одинъ изъ четырехъ прямыхъ налоговъ. Срокъ выборовъ четырехлѣтній съ интегральнымъ обновленіемъ. Общинные выборы во всей Франціи совершаются въ одинъ день, въ первое воскресенье мая мѣсяца. Засѣданій очередныхъ четыре въ годъ: въ февралѣ, маѣ, августѣ и ноябрѣ, каждое по 15 дней.

Постановленія муниципальнаго совѣта по общему правилу не требуютъ утвержденія. Но они приводятся въ исполненіе по истеченіи мѣсяца со времени представленія копіи въ су-префектуру. Впрочемъ черезъ 15 дней префектъ можетъ объявить, что не имѣетъ ничего противъ постановленія. Отмѣна такихъ постановленій муниципальнаго совѣта совершается властью префекта по обсужденіи дѣла въ совѣтѣ префектуры. Но основаніемъ отмѣны можетъ быть только несоблюденіе должнаго порядка дѣлопроизводства, превышеніе власти и нарушеніе закона.

Утвержденія требуютъ только точно перечисленныя въ законѣ постановленія по тринадцати различнымъ предметамъ. Сюда относятся, напримѣръ, общинный бюджетъ, открытіе и закрытіе базаровъ, принятіе даровъ и отказовъ, отчужденіе общинныхъ имуществъ, открытіе и закрытіе бульваровъ и садовъ, установленіе общинныхъ сборовъ и т. п.

§ 49. Мѣстное управленіе въ Пруссіи [1]).

Организація мѣстнаго управленія въ Пруссіи представляетъ особенный интересъ. Во-первыхъ, дѣйствующее прусское законо-

[1]) Meyer, Georg. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1895. [Шестое изданіе 1905 г. обработано Аншютцемъ. Горенбергъ, Устройство мелкой земской единицы въ Пруссіи. Вѣстн. Права, 1903 №№ 9 и 10].

дательство о мѣстномъ управленіи есть сравнительно новое. Оно слагалось въ теченіе 10-лѣтія 1872—1883 г., и, слѣдовательно, составители его могли воспользоваться всѣмъ, что выработали въ этомъ отношеніи лучшаго законодательства другихъ странъ и современная политическая наука. И мы знаемъ дѣйствительно, что на выработку новаго законодательства въ значительной степени вліяли идеи Гнейста, впервые научившаго континентальную Европу понимать своеобразныя формы англійскаго мѣстнаго управленія.

Во-вторыхъ, прусское мѣстное управленіе представляетъ образецъ широкаго развитія мѣстнаго самоуправленія, но притомъ въ формахъ, болѣе, сравнительно съ англійскимъ мѣстнымъ управленіемъ, подходящихъ къ континентальнымъ условіямъ и понятіямъ. И въ частности, нельзя не замѣтить не мало точекъ сближенія между прусскимъ и нашимъ мѣстнымъ управленіемъ. Въ нашей литературѣ было даже высказано предположеніе о прямомъ заимствованіи прусскимъ законодательствомъ изъ нашего.

Въ административномъ отношеніи вся территорія Пруссіи дѣлится на провинціи, бецирки (Bezirk), крейсы (Kreis), амтсбецирки (Amtsbezik) и общины (Gemeinde). Города образуютъ или общину, входящую въ составъ крейса, или особый крейсъ.

Управленіе этими территоріальными единицами опредѣляется теперь новымъ законодательствомъ 1872—1883 гг. На Познань эти законы распространены только въ 1889 году.

Въ основу новой организаціи мѣстнаго управленія въ Пруссіи положены слѣдующія начала. Во-первыхъ, элементы—правительственный и самоуправленіе слиты воедино. Во-вторыхъ, органы мѣстнаго самоуправленія являются дѣйствительно властью распорядительною и исполнительною. Въ-третьихъ, дѣятельность ихъ поставлена подъ судебный контроль, для чего и организованы административные суды. Въ-четвертыхъ, насколько было можно, исполнительные органы самоуправленія получили форму почетныхъ, безмездныхъ должностей (Ehrenämter).

Новое законодательство 1872—1883 гг. не объединило общиннаго устройства. Оно остается и теперь регулируемымъ различными для различныхъ провинцій законами.

Въ сельскихъ общинахъ имѣется общинное собраніе (Gemeindeversammlung) и общинный старшина (Gemeindevorsteher). Активными членами общины признаются въ большинствѣ провинцій только владѣльцы недвижимости, иногда даже требуется опредѣленный размѣръ имущества. Въ Ганноверѣ и Вестфаліи актив-

ными членами являются всѣ плательщики прямыхъ налоговъ. Въ восточныхъ провинціяхъ общинное собраніе образуется по правилу изъ всѣхъ активныхъ членовъ общины (собственно такъ назыв. Gemeindeversammlung). Другими словами, въ нихъ нѣтъ общиннаго представительства. Только по требованію самой общины можетъ быть введено общинное представительство. Въ западныхъ провинціяхъ, напротивъ, общинное представительство (такъ назыв. Gemeindevertretung) составляетъ правило, непосредственное общинное собраніе—исключеніе. Въ Рейнской провинціи общинное представительство примѣняется безусловно во всѣхъ общинахъ, и къ выборамъ общинныхъ представителей примѣняется трехклассная система.

Общинному собранію принадлежитъ распоряженіе общиннымъ имуществомъ, опредѣленіе порядка и способа производства общинныхъ сооруженій и контроль надъ дѣятельностью общиннаго старшины. Но оно только дѣлаетъ постановленія, ему принадлежитъ только распорядительная власть; власть исполнительная принадлежитъ всецѣло общинному старшинѣ.

Общинный старшина повсемѣстно избирается общиннымъ собраніемъ изъ активныхъ членовъ общины срокомъ на 6 лѣтъ. Выборы подлежатъ утвержденію ландрата, который, однако, можетъ отказать въ утвержденіи только съ согласія комитета крейса. Иногда при общинномъ старшинѣ состоятъ: Schöppen, Dorfrichter, Dorfgeschworener. Но это простые его помощники, они никогда не образуютъ съ нимъ коллегіальнаго учрежденія. Общинный старшина занимаетъ двойное положеніе. Онъ есть и исполнительный органъ общиннаго собранія и органъ правительственной власти, приводящій въ исполненіе ея велѣнія въ предѣлахъ общины.

Не вся территорія внѣ городовъ составляетъ общины. Крупныя помѣстья не включаются въ составъ общинъ, а образуютъ на ряду съ ними самостоятельныя помѣстья (Gutsbezirk). Владѣлецъ такого гутсбецирка есть Gutsvorsteher и выполняетъ функціи какъ общиннаго собранія, такъ и общиннаго старшины или самъ лично, или чрезъ назначаемаго имъ представителя. Но какъ онъ самъ, такъ и лицо, имъ назначаемое, должны для этого удовлетворять извѣстнымъ условіямъ, опредѣленнымъ въ законѣ, и быть утверждены въ исполненіи этихъ функцій ландратомъ.

Владѣлецъ самъ не можетъ выполнять функцій власти, если онъ: 1) иностранецъ, 2) юридическое лицо, 3) не живетъ въ имѣніи или ближайшемъ сосѣдствѣ, 4) по болѣзни или малолѣтству не можетъ выполнять функціи общиннаго старшины. Въ Рейнской провинціи подобныхъ гутсбецирковъ не существуетъ.

Смежныя сельскія общины и гутсбецирки группируются въ болѣе обширныя административныя единицы — амтсбецирки, имѣющіе отъ 800 до 3.000 жителей. Община завѣдуетъ главнымъ образомъ своими собственными дѣлами. Амтсбециркъ есть, напротивъ, территоріальная единица для осуществленія главнымъ образомъ задачъ государственнаго управленія. Органами управленія амтсбецирка служатъ волостной старшина (Amtsvorsteher) и волостной комитетъ (Amtsausschuss). Волостной старшина назначается оберъ-президентомъ на шесть лѣтъ изъ числа жителей амтсбецирка, внесенныхъ въ особо для того составленный крейстагомъ списокъ. Функціи волостного старшины безмездны. Если крейстагъ найдетъ, что подходящихъ лицъ въ амтсбециркѣ нѣтъ, оберъ-президентъ назначаетъ для исполненія функцій волостного старшину-коммиссара по своему усмотрѣнію и за опредѣленное вознагражденіе. Оберъ-президентъ можетъ назначить волостного старшину и не изъ списка, представленнаго крейстагомъ, но не иначе, какъ съ согласія провинціальнаго совѣта. Волостной старшина есть органъ мѣстной полиціи. Состоящій при немъ волостной комитетъ составляется изъ волостныхъ старшинъ и владѣльцевъ самостоятельныхъ помѣстьевъ, а иногда и особо выбранныхъ къ тому общинными собраніями лицъ. Его функціи ограничиваются опредѣленіемъ расходовъ по амтсбецирку и контролемъ за ихъ производствомъ, а также участіемъ въ изданіи волостнымъ старшиной мѣстныхъ указовъ. Амтсбециркъ можетъ состоять или изъ одной только общины, или изъ одного гутсбецирка. Въ первомъ случаѣ функціи волостного комитета переходятъ къ общинному собранію; во второмъ — волостной комитетъ вовсе отпадаетъ.

Главной и, такъ сказать, основной административной единицей является въ Пруссіи крейсъ (Kreis), образующійся изъ нѣсколькихъ амтсбецирковъ. Органами управленія крейса служатъ: 1) ландратъ (Landrath), 2) крейстагъ (Kreistag) и 3) комитетъ крейса (Kreisausschuss).

Ландратъ назначается королемъ безсрочно изъ лицъ: 1) удовлетворяющихъ требованіямъ для занятія высшихъ административныхъ должностей, слѣдовательно, получившихъ университетское образованіе; 2) принадлежащихъ къ крейсу по крайней мѣрѣ въ теченіе года по владѣнію недвижимостью или по мѣсту жительства, и 3) по крайней мѣрѣ 4 года служившихъ въ данной провинціи по выборамъ или по назначенію отъ правительства. Крейстагъ можетъ представлять королю списокъ лицъ, которыхъ бы онъ желалъ видѣть назначенными на освобождающіяся мѣста

ландратовъ. Но эти представленія нисколько не стѣсняютъ свободу выбора лицъ со стороны короля [1]). Ландратъ есть органъ правительственной власти въ предѣлахъ крейса.

Крейстагъ составляется изъ выбранныхъ отъ населенія представителей, числомъ не менѣе 35 (только въ Рейнской провинціи крейстагъ въ трехъ бециркахъ: Аахенъ, Кельнъ и Дюссельдорфъ, образуется всего изъ 20 членовъ).

Въ крейстагахъ, имѣющихъ болѣе 25.000 жителей до 100.000 жителей, на каждыя лишнія 5.000 жителей, а сверхъ 100.000 жителей на каждыя лишнія 10.000 прибавляется по одному члену.

Выборы членовъ крейстага производятся отъ трехъ различныхъ группъ избирателей (Wahlverbände): 1) отъ городовъ, 2) отъ крупныхъ землевладѣльцевъ и 3) отъ сельскихъ общинъ (въ Рейнской провинціи отъ Landbürgermeisterei). Крупными землевладѣльцами считаются платящіе не менѣе 225 марокъ земельнаго налога. Это общая норма. Но въ двухъ бециркахъ Рейнской провинціи (Кобленцъ и Триръ) эта норма понижается до 150 марокъ, и кромѣ того провинціальное собраніе можетъ для отдѣльныхъ крейстаговъ или понижать эту норму до 150 марокъ (въ Рейнской провинціи до 100 марокъ), или возвышать до 300 марокъ (въ Саксоніи и Рейнской провинціи до 450 марокъ).

Распредѣленіе подлежащихъ выбору гласныхъ между отдѣльными группами избирателей совершается слѣдующимъ образомъ. Распредѣленіе между городскими и сельскими избирателями совершастся сообразно числу населенія, съ тѣмъ, однако, чтобы число гласныхъ отъ городовъ не превышало половины общаго числа, а гдѣ въ крейстагѣ только одинъ городъ—трети. Затѣмъ число гласныхъ, приходящихся на сельскихъ избирателей, распредѣляется между крупными землевладѣльцами и общинами поровну. Если же, однако, крупныхъ землевладѣльцевъ окажется меньше, чѣмъ гласныхъ, приходящихся на ихъ долю, то они избираютъ лишь столько гласныхъ, сколько ихъ самихъ. Таково общее правило. Но законъ 30-го мая 1887 г. для Рейнской провинціи постановляетъ, что число гласныхъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ должно быть не больше половины числа избирателей и не меньше во всякомъ случаѣ трети (для бецирковъ Аахенъ, Кельнъ и Дюссельдорфъ) или четверти (для бецирковъ Кобленцъ и Триръ) общаго числа гласныхъ отъ сельскихъ избирателей.

---

[1]) Въ провинціи Саксоніи въ одномъ крейсѣ, именно Wernigerode, ландратъ назначается по представленію графа zu Stolberg-Wernigerode.

Крупные землевладѣльцы собираются для выборовъ въ одинъ общій съѣздъ въ главномъ городѣ крейса подъ предсѣдательствомъ ландрата. Личное участіе въ этомъ съѣздѣ могутъ принимать дѣеспособныя физическія лица мужского пола, черезъ представителя: 1) юридическія лица, въ томъ числѣ и казна; 2) члены царствующихъ или медіатизированныхъ фамилій и въ провинціи Саксоніи графы Stolberg-Wernigerode, Stolberg-Stolberg и Stolberg-Rossla, члены высшаго дворянства, имѣющіе право равнородства; 3) незамужнія владѣлицы—всѣ эти лица черезъ кого-либо изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ; 4) замужнія женщины, черезъ мужа, дѣти, состоящія подъ родительской властью, черезъ отца, опекаемыя черезъ опекуна; 5) родители черезъ сыновей, которымъ поручено постоянное управленіе имѣніемъ, и 6) совладѣльцы черезъ одного изъ совладѣльцевъ.

Съѣздъ избирателей отъ общинъ и землевладѣльцевъ, не входящихъ въ составъ общинъ, и хозяевъ промышленныхъ заведеній собирается также одинъ для всего крейса подъ предсѣдательствомъ ландрата, но онъ составляется не изъ первичныхъ избирателей, а изъ особо къ тому избранныхъ выборщиковъ (Wahlmänner).

Только владѣльцы имѣній, не входящихъ въ составъ общинъ и обложенныхъ не менѣе какъ 60 марками поземельнаго налога, участвуютъ въ этомъ съѣздѣ лично. Всѣ другіе избиратели только черезъ выборщиковъ. Владѣльцы самостоятельныхъ гутсбецирковъ, платящіе менѣе 60 марокъ, выбираютъ такое число выборщиковъ, какое получается отъ раздѣленія всей суммы, платимой ими всѣми поземельнаго налога (Grund- oder Gebäudesteuer), на 60.

Сельскія общины избираютъ, если жителей менѣе 400—одного, если отъ 400 до 800—двухъ, отъ 800 до 1200—трехъ, отъ 1200 до 2000 — четырехъ, отъ 2000 до 3000 — пятерыхъ выборщиковъ, и затѣмъ на каждую тысячу прибавляется по одному. Если окажутся двѣ или болѣе общинъ, платящихъ каждая менѣе 60 марокъ поземельнаго налога и имѣющихъ менѣе 100 жителей, то соединяются для выбора сообща одного выборщика.

Въ Рейнской провинціи порядокъ выборовъ для этой группы совершенно иной. Гласные, подлежащіе выбору отъ Landbürgermeisterei (а не отъ общинъ), распредѣляются между отдѣльными Landbürgermeistereien сообразно числу жителей. Въ тѣхъ Landbürgermeistereien, отъ которыхъ придется избрать цѣлаго или нѣсколькихъ гласныхъ, выборы совершаются въ Landbürgermeistereiversammlung. Если же не приходится цѣлаго гласнаго, то

избираются выборщики по одному на каждые 250 жителей. Постановленіемъ крейстага это число можетъ быть повышено.

Гласные отъ городовъ избираются или городскими собраніями, если городу приходится выбрать не менѣе одного гласнаго, или съѣздомъ выборщиковъ, избираемыхъ городскими собраніями по одному на каждые 250 жителей.

Члены крейстага избираются на 6 лѣтъ, но такъ, что каждые три года выбываетъ половина.

Избранными могутъ быть: 1) отъ городовъ всякій пользующійся въ городѣ правомъ гражданства и 2) отъ сельскихъ жителей всякій въ теченіе года осѣдлый въ крейсѣ землевладѣлецъ, достигшій, конечно, совершеннолѣтія.

Крейстагъ созывается ландратомъ обязательно два раза въ годъ; но если ландратъ найдетъ нужнымъ, онъ можетъ созывать его чаще. Онъ долженъ его созвать, если того потребуетъ не менѣе $^1/_4$ членовъ крейстага или комитета крейса. Продолжительность засѣданій крейстага не опредѣлена закономъ.

Ландратъ есть и предсѣдатель крейстага, но онъ не имѣетъ въ немъ голоса, даже въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, если только онъ не выбранъ членомъ крейстага, что возможно.

Засѣданія крейстага публичны. Quorum составляетъ половина членовъ.

Крейстагъ призванъ представлять интересы крейса, какъ общиннаго союза (Kreiskommunalverband), и обсуждать и рѣшать дѣла по управленію крейса и всѣ тѣ дѣла, которыя ему предоставлены или будутъ предоставлены закономъ или королевскимъ указомъ. Въ частности ему предоставлены слѣдующія дѣла: 1) опредѣленіе такихъ подробностей организаціи управленія крейсомъ, по которымъ законъ допускаетъ мѣстныя различія или вовсе ихъ не опредѣляетъ: это такъ называемыя статутарныя опредѣленія; 2) опредѣленіе порядка распредѣленія такихъ государственныхъ повинностей (Staatsprästationen), которыя отбываютъ по крейсамъ; 3) постановленія о расходахъ въ исполненіе обязательствъ или въ удовлетвореніе нуждъ крейса: съ этою цѣлью крейстагъ можетъ распоряжаться имуществомъ крейса, заключать займы и облагать жителей крейса налогами; 4) опредѣлять разложеніе мѣстныхъ налоговъ; установлять бюджетъ крейса и утверждать отчетъ по его исполненію; 5) опредѣлять порядокъ управленія имуществомъ, принадлежащимъ крейсу; 6) опредѣлять устройство мѣстныхъ учрежденій, число и вознагражденіе мѣстныхъ должностныхъ лицъ; 7) подавать мнѣнія по всѣмъ вопросамъ, о которыхъ онъ будетъ спрошенъ правительствомъ. Постановленія

по нѣкоторымъ изъ этихъ дѣлъ нуждаются въ утвержденіи правительственной власти, а именно: 1) статутарныя опредѣленія утверждаются королемъ; 2) установленіе налоговъ свыше 50% получаемыхъ съ крейса государственныхъ прямыхъ налоговъ—министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ; 3) постановленія о неравномѣрномъ обложеніи отдѣльныхъ частей крейса—министромъ внутреннихъ дѣлъ; 4) отчужденіе имущества и заключеніе займовъ—окружнымъ комитетомъ. Кромѣ того, крейстагъ можетъ быть по представленію министерства распущенъ королемъ. Новые выборы происходятъ не позже шести мѣсяцевъ.

Исполнительнымъ органомъ крейстага служитъ комитетъ крейса, состоящій, подъ предсѣдательствомъ ландрата, изъ шести избираемыхъ крейстагомъ членовъ. Каждые два года выбываетъ треть членовъ. Такъ какъ комитетъ выполняетъ и судебныя функціи, какъ первая инстанція административнаго суда, то въ составъ его по опредѣленію крейстага можетъ быть включенъ еще и особый синдикъ, долженствующій удовлетворять условіямъ для замѣщенія судейскихъ должностей. Комитетъ есть постоянно засѣдающая коллегія. Только судебныя ея засѣданія публичны. Quorum составляютъ три члена.

Къ дѣламъ комитета крейстага относятся:

1) подготовка и исполненіе постановленій крейстага;

2) управленіе крейсомъ согласно съ опредѣленіями законовъ и постановленіями крейстага;

3) назначеніе должностныхъ лицъ и надзоръ за ними;

4) разрѣшеніе административно-судебныхъ дѣлъ въ качествѣ административнаго суда первой инстанціи.

Комитетъ крейса является, такимъ образомъ, въ тройкой роли:

1) исполнительнаго органа самоуправленія;

2) мѣстнаго органа государственнаго управленія,

и 3) административнаго суда.

Слѣдующей за крейсомъ административной единицей является правительственный округъ (Regierungsbezirk); въ Ганноверѣ сохранилось дѣленіе на Landdrosteien.

Это только административный округъ, а не единица мѣстнаго самоуправленія (kein Kommunalverband), поэтому въ немъ нѣтъ и мѣстнаго представительства. Органами управленія въ округахъ являются: 1) регирунгспрезидентъ (Regierungspräsident), 2) окружное правленіе (Bezirksregierung) и 3) окружной комитетъ (Bezirksausschuss).

Регирунгспрезидентъ, какъ самое названіе показываетъ, есть президентъ правленія, и прежде все управленіе округа осущест-

влялось въ коллегіальной формѣ. Дѣйствующее подъ предсѣдательствомъ регирунгспрезидента правленіе имѣло три отдѣленія, обнимавшія всѣ отрасли мѣстнаго управленія: 1) отдѣленіе внутреннихъ дѣлъ, вѣдавшее дѣла общаго государственнаго управленія (Landeshoheitsangelegenheiten), и мѣстную полицію, 2) отдѣленіе церковныхъ и школьныхъ дѣлъ и 3) отдѣленіе прямыхъ налоговъ, доменовъ и лѣсовъ. Въ настоящее время отдѣленія внутреннихъ дѣлъ упразднены, и дѣла, ими вѣдавшіяся, переданы регирунгспрезиденту, частью единолично, частью съ участіемъ окружного комитета.

Окружной комитетъ есть: 1) вторая инстанція административнаго суда, 2) органъ надзора за управленіемъ крейсовъ и 3) коллегія, съ участіемъ которой издаются мѣстныя постановленія регирунгспрезидента. Окружной комитетъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ регирунгспрезидента, изъ шести членовъ, изъ которыхъ двое назначаются пожизненно королемъ, а четверо другихъ избираются провинціальнымъ комитетомъ изъ жителей бецирка. Условія избираемости тѣ же, что́ для членовъ провинціальнаго сейма (Provinziallandtag). Изъ пожизненныхъ членовъ одинъ долженъ удовлетворять условіямъ для замѣщенія судейскихъ должностей, другой—высшихъ административныхъ должностей.

Наиболѣе крупнымъ административнымъ дѣленіемъ служатъ провинціи. Ихъ всего въ Пруссіи одиннадцать: Восточная и Западная Пруссія, Померанія, Силезія, Познань, Саксонія, Вестфалія, Рейнская провинція, Шлезвиггольштейнъ (съ Гельголандомъ), Гессенъ-Нассау и Ганноверъ.

Органами провинціальнаго управленія служатъ: 1) оберъ-президентъ, 2) провинціальный совѣтъ, 3) провинціальный сеймъ, 4) провинціальный комитетъ и 5) земскій директоръ. Изъ нихъ оберъ-президентъ и провинціальный совѣтъ служатъ органами собственно государственнаго управленія; провинціальный сеймъ, комитетъ и земскій директоръ—органами провинціальнаго самоуправленія. Мы и начнемъ наше разсмотрѣніе съ послѣднихъ.

Провинціальный сеймъ составляется изъ избранныхъ отъ мѣстнаго населенія представителей. Нормальное число ихъ — два отъ каждаго крейса. Но существуютъ отступленія отъ этой нормы и въ ту и въ другую сторону. Въ Рейнской провинціи и Силезіи крейсы, имѣющіе менѣе 40.000 жит., избираютъ только одного гласнаго; крейсы, имѣющіе отъ 40.000 до 80.000 жителей, смотря по различію провинцій, избираютъ трехъ, и затѣмъ на каждыя полныя 50.000 жителей сверхъ этой нормы прибавляется еще по одному гласному.

Обыкновенно каждый крейсъ образуетъ особый избирательный округъ. Но провинціальный сеймъ можетъ соединить два крейса, избирающихъ не болѣе какъ по два гласныхъ въ одинъ избирательный округъ.

Избраніе гласныхъ совершается крейстагами; если два крейса соединены въ одинъ избирательный округъ—соединеннымъ собраніемъ двухъ крейстаговъ подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго къ тому оберъ-президентомъ коммиссара. Избранными могутъ быть всѣ подданные Германской имперіи, достигшіе 30 лѣтъ и принадлежащіе къ данной провинціи уже въ теченіе года или по владѣнію недвижимостью, или по мѣсту жительства. Срокъ выборовъ шестилѣтній. Обновленіе интегральное.

Провинціальный сеймъ созывается королемъ по мѣрѣ надобности, не рѣже, однако, одного раза въ два года. Открытіе и закрытіе его сессій совершается оберъ-президентомъ. Но предсѣдателя себѣ выбираетъ самъ сеймъ. Зато, съ другой стороны, въ его засѣданіяхъ можетъ присутствовать и долженъ быть по его требованію выслушиваемъ особый королевскій коммиссаръ, служащій вмѣстѣ съ тѣмъ посредствующимъ органомъ между провинціальнымъ сеймомъ и правительственными учрежденіями.

Провинціальный сеймъ призванъ: 1) подавать мнѣнія о законопроектахъ, касающихся провинціи, и о другихъ предметахъ, предложенныхъ на его обсужденіе правительствомъ; 2) представлять интересы провинціальнаго самоуправленія и обсуждать и рѣшать вопросы, къ нему относящіеся.

Въ частности провинціальный сеймъ осуществляетъ въ отношеніи къ провинціи тѣ же функціи, что крейстагъ въ отношеніи къ крейсу. Единственнымъ придаткомъ въ этомъ отношеніи является право провинціальнаго сейма обращаться къ правительству съ ходатайствами и жалобами (Anträge и Beschwerden).

Правительственный надзоръ за постановленіями провинціальнаго сейма поставленъ въ тѣ же условія, какъ и надзоръ за крейстагомъ. Только функціи надзора, предоставленныя въ отношеніи къ крейстагу — окружному комитету, въ отношеніи къ провинціальному сейму предоставлены министерству внутреннихъ дѣлъ и министерству финансовъ.

Исполнительнымъ органомъ провинціальнаго сейма служитъ провинціальный комитетъ, состоящій изъ предсѣдателя и отъ 7 до 13 членовъ по опредѣленію провинціальнаго статута. Какъ предсѣдатель, такъ и члены избираются провинціальнымъ сеймомъ, срокомъ на 6 лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ членовъ каждые три года по половинѣ. Условія избираемости тѣ же, что

и въ провинціальный сеймъ. Провинціальный комитетъ собирается, по мѣрѣ надобности, предсѣдателемъ или по требованію земскаго директора, или половины членовъ. Функціи провинціальнаго комитета въ отношеніи провинціи тѣ же, что̀ комитета крейса въ отношеніи къ крейсу.

Но кромѣ провинціальнаго комитета для веденія текущаго управленія избирается провинціальнымъ сеймомъ на срокъ отъ 6 до 12 лѣтъ особый земскій директоръ. Онъ утверждается въ должности королемъ. Если въ утвержденіи будетъ отказано, избирается другой; если и этому тоже, то министерство внутреннихъ дѣлъ назначаетъ коммиссара, который и ведетъ управленіе, покуда не будетъ избрано лицо, угодное королю. Земскій директоръ управляетъ дѣлами провинціи подъ надзоромъ провинціальнаго комитета.

Органами государственнаго управленія въ провинціи служатъ оберъ-президентъ и провинціальный совѣтъ. Оберъ-президентъ назначается королемъ и поставленъ въ общія условія высшей административной службы. При немъ имѣются совѣтники, образующіе, однако, не коллегію, а бюро, т.-е. не имѣющіе никакой самостоятельной власти.

Провинціальный совѣтъ составляется, подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента, изъ одного члена по назначенію министерства внутреннихъ дѣлъ и пяти членовъ по выбору провинціальнаго сейма. Назначенный членъ избирается изъ высшихъ мѣстныхъ чиновниковъ и остается членомъ провинціальнаго совѣта во все время нахожденія въ своей главной должности. Выборные члены избираются на 6 лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ, такъ что первое трехлѣтіе выбываютъ 3, второе—2.

Мы до сихъ поръ вовсе не говорили о городахъ. Они имѣютъ въ Пруссіи особое управленіе и устройство; но новое законодательство о мѣстномъ управленіи коснулось ихъ лишь внѣшнимъ образомъ. Города могутъ, смотря по величинѣ своей, составлять или особый амтсбециркъ, или особый крейсъ. Особый крейсъ образуютъ по правилу тѣ города, которые имѣютъ не менѣе 25.000 ж. Но если городъ, имѣющій такое число жителей, самъ о томъ не ходатайствуетъ у министра внутреннихъ дѣлъ, онъ можетъ остаться и въ составѣ окружающаго его крейса. Если городъ образуетъ особый крейсъ, то функціи ландрата, крейстага и комитета крейса переходятъ къ городскимъ властямъ: бюргермейстеру, магистрату и городскому собранію. Но для завѣдыванія не городскими собственно дѣлами, а общими общаго

управленія организуется особый городской комитетъ изъ бюргермейстера и 4 членовъ по выбору магистрата.

Затѣмъ внутренняя организація городовъ нормируется теперь различными для отдѣльныхъ провинцій законами, относящимися въ большинствѣ къ пятидесятымъ годамъ.

ГЛАВА III.

ЗЕМСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

§ 50. Земское положеніе.

Субъектомъ самоуправленія служатъ мѣстныя общенія, но и сами они бываютъ довольно разнообразны. Въ сколько-нибудь обширномъ государствѣ всегда образуется нѣсколько другъ друга охватывающихъ мѣстныхъ общеній, надѣленныхъ самоуправленіемъ. Всѣ они являются вмѣстѣ съ тѣмъ и единицами общаго административнаго дѣленія, но не наоборотъ. Самоуправленіе не составляетъ непремѣнной принадлежности каждой единицы общаго административнаго дѣленія. По соображеніямъ практическаго удобства иногда установляются такія дѣленія государственной территоріи, которыя вовсе не имѣютъ въ своемъ основаніи какой-либо общности и обособленности мѣстныхъ интересовъ и потому не надѣляются самоуправленіемъ. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи не образуютъ самоуправляющихся мѣстныхъ единицъ (Kommunalverbände) амтсбецирки и регирунгсбецирки. Такъ у насъ не имѣютъ вовсе органовъ самоуправленія станы.

Самоуправляющихся мѣстныхъ общеній обыкновенно бываетъ два, иногда три. Тамъ, гдѣ низшей единицей общаго административнаго дѣленія служитъ община, она же является наиболѣе мелкой единицей самоуправленія. Затѣмъ, обыкновенно и самыя крупныя единицы общаго административнаго дѣленія, провинціи, области, надѣлены также самоуправленіемъ. Основаніемъ общиннаго самоуправленія служитъ пріуроченіе осуществленія задачъ государственнаго управленія къ потребностямъ и условіямъ каждаго отдѣльнаго селенія. Основаніемъ провинціальнаго самоуправленія служитъ необходимость сообразоваться съ существующими въ каждомъ государствѣ въ той или другой степени различіями климатическихъ, бытовыхъ, историческихъ, этнографическихъ условій. Если провинціи имѣютъ значительное протяженіе, между

провинціей и общиной иногда установляется еще средняя, посредствующая единица самоуправленія. Тамъ, гдѣ вся государственная территорія раздѣлена на общины, это среднее дѣленіе занимаетъ второстепенное, подчиненное положеніе. Главными органами самоуправленія являются тамъ общинныя и провинціальныя учрежденія. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ не всѣ части территоріи входятъ въ составъ общинъ, гдѣ община не имѣетъ поэтому значенія общаго территоріальнаго дѣленія, тамъ значеніе основного органа самоуправленія получаетъ именно это среднее дѣленіе. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи основной единицей самоуправленія является крейсъ, представляющій собою подраздѣленіе провинціи.

У насъ всесословныя общины имѣются только въ западныхъ окраинахъ, въ Финляндіи, въ губерніяхъ Царства Польскаго и въ Прибалтійскихъ. Въ остальныхъ частяхъ Россіи существуютъ лишь сословныя крестьянскія общины, да населеніе городовъ образуетъ изъ себя одно самоуправляющееся общество. Поэтому и у насъ основной единицей самоуправленія оказалось среднее административное дѣленіе—уѣздъ. Самоуправленіе губерній уже въ самой своей организаціи опирается на уѣздное.

Органы уѣзднаго и губернскаго самоуправленія составляютъ одну цѣльную организацію земскаго самоуправленія. Городское самоуправленіе поставлено у насъ отдѣльно отъ земскаго. Наконецъ, совершенно особенное устройство получило у насъ самоуправленіе въ западныхъ окраинахъ. Поэтому изложеніе постановки самоуправленія по русскому законодательству естественно распадается на три отдѣла: земское самоуправленіе, городское самоуправленіе и самоуправленіе окраинъ.

Мы начнемъ съ изложенія земскаго самоуправленія, такъ какъ оно имѣетъ наиболѣе общее и важное значеніе. Въ земскомъ самоуправленіи участвуетъ не только населеніе уѣзда, но и населеніе городовъ. Земское самоуправленіе организовано раньше городского общественнаго самоуправленія и во многомъ послужило ему образцомъ.

Земскія учрежденія введены у насъ въ 1864 году. Съ тѣхъ поръ устройство ихъ подверглось довольно существенной реформѣ, и современная организація земства опредѣляется Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, іюня 12. Но какъ ни существенны измѣненія, внесенныя новымъ положеніемъ, они имѣютъ все-таки характеръ лишь частныхъ поправокъ къ тому, что было создано Положеніемъ 1864 года. Въ 1864 году создавалось вновь несуществовавшее до того мѣстное самоуправленіе.

Въ 1890 г. созданное прежде подверглось передѣлкѣ, главнымъ образомъ по соображеніямъ политическимъ. Положеніе 1864 г. все-таки остается основой нашего земскаго самоуправленія, и современная организація земскихъ учрежденій можетъ быть надлежащимъ образомъ понята только при сравненіи дѣйствующаго земскаго положенія съ первоначальнымъ.

Во время выработки Положенія 1864 года у насъ еще безраздѣльно господствовала общественная теорія самоуправленія. Думали, что, установляя самоуправленіе, предоставляютъ уѣздному и губернскому обществамъ завѣдываніе своими собственными интересами, и что всѣ эти интересы имѣютъ исключительно хозяйственный характеръ. Въ самоуправленіи не видѣли поэтому особой организаціи государственнаго управленія, а только отказъ государства отъ завѣдыванія чужими для него хозяйственными дѣлами уѣзда и губерніи. Такое воззрѣніе раздѣлялось тогда всѣми, какъ безспорное, и въ правительственныхъ сферахъ, и въ литературѣ. Характернымъ его выразителемъ явился Васильчиковъ въ своей книгѣ „Самоуправленіе“, 1862 г. Но еще и Градовскій первоначально держался того же пониманія самоуправленія, какъ это можно видѣть изъ введенія къ его сочиненію „Уѣздъ Московскаго государства“ [1]).

Господство такого воззрѣнія на самоуправленіе отразилось весьма опредѣленно на постановкѣ, какую Положеніе 1864 г. давало земскимъ учрежденіямъ. Такъ какъ въ нихъ видѣли не государственныя, а лишь общественныя учрежденія, то и не признавалось возможнымъ надѣлять ихъ функціями власти. Поэтому наши земскія учрежденія оказались прежде всего совершенно лишенными полицейской власти. Затѣмъ имъ не было предоставлено и вообще самостоятельной исполнительной власти. Въ случаяхъ необходимости принудительнаго осуществленія своихъ распоряженій земство не можетъ само это выполнить, а должно, какъ и частныя лица, обращаться къ содѣйствію правительственныхъ органовъ. Первоначально земскія учрежденія не были надѣлены и правомъ издавать указы или т. н. обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія.

Признаніе земскихъ учрежденій чисто общественными, лишенными вовсе государственнаго характера, отразилось и на опредѣленіи ихъ отношенія къ правительственнымъ учрежденіямъ и къ частнымъ лицамъ. Разъ земскія учрежденія не считались призванными къ осуществленію функцій государственнаго управленія,

---

[1]) См. Полное собраніе сочиненій А. Д. Градовскаго, т. II.

не могло быть и надобности соединять ихъ въ одно органическое цѣлое съ правительственными учрежденіями. Земскія учрежденія были образованы на ряду съ правительственными, не будучи съ нимъ внутреннимъ образомъ связаны въ одну общую систему мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе оказалось поэтому проникнутымъ дуализмомъ, основаннымъ на противоположеніи правительственнаго и земскаго начала.

Отношенія земства къ частнымъ лицамъ регулировались тѣми же общими началами, какъ отношенія частныхъ лицъ между собой. Положеніе 1864 г. считаетъ вполнѣ достаточнымъ для охраны правъ частныхъ лицъ противъ возможныхъ незаконныхъ распоряженій земства предоставленіе права гражданскаго иска на общемъ основаніи. При этомъ вовсе не допускалась возможность нарушенія земскими распоряженіями публичныхъ правъ, не подлежащихъ вѣдѣнію гражданскихъ судовъ.

Когда земскія учрежденія были введены, на практикѣ очень скоро обнаружилась невозможность такого рѣзкаго обособленія земскаго и государственнаго управленія. Земство, надѣленное широкимъ правомъ самообложенія, уже по одному этому не могло быть поставлено въ своей дѣятельности въ тѣ же условія, какъ какое-нибудь частное общество. Налагая на мѣстное населеніе обязательные сборы, земскія учрежденія уже этимъ осуществляли функціи государственной власти. Къ тому же для плодотворнаго осуществленія земствомъ возложенныхъ на него задачъ управленія оказалось необходимымъ надѣлить его и правомъ издавать обязательные для мѣстныхъ жителей указы. Такимъ образомъ не могло не явиться сознаніе, что земскія учрежденія выполняютъ въ дѣйствительности функціи государственной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ съ Запада стала мало-по-малу проникать и въ нашу литературу государственная теорія самоуправленія. Первымъ ея выразителемъ явился у насъ В. П. Безобразовъ [1]).

Она была положена и въ основаніе произведеннаго въ 1890 г. преобразованія нашихъ земскихъ учрежденій, но, надо сказать, въ очень своеобразной формѣ, съ совершенно неожиданными и едва ли правильными выводами изъ ея основныхъ положеній.

Объяснительная записка къ проекту новаго земскаго положенія, составленному подъ руководствомъ графа Д. Толстого Пазухинымъ, начиналась съ прямого заявленія, „что главныя причины существующаго неустройства въ земствѣ заключаются въ

[1]) Статья эта, появившаяся въ Русскомъ Вѣстникѣ, перепечатана въ сборникѣ: „Управленіе, самоуправленіе и судебная власть“. 1882 г.

обособленности земскихъ учрежденій отъ установленій правительственныхъ. Рознь между администраціею и земскими учрежденіями является естественнымъ послѣдствіемъ усвоеннаго въ 1864 г. нашимъ законодательствомъ взгляда на земство и его интересы, какъ на нѣчто особое отъ государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практикѣ предоставленіемъ земству самостоятельной, черезъ посредство выборныхъ исполнительныхъ его органовъ, дѣятельности по предметамъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Отсюда происходятъ отсутствіе единства и согласія въ дѣйствіяхъ правительственныхъ и земскихъ властей, а нерѣдко и явный между ними антагонизмъ". Для устраненія всего этого объяснительная записка признавала необходимымъ „измѣнить самую постановку земскихъ учрежденій, признать земское дѣло дѣломъ государственнымъ".

Согласно государственной теоріи изъ этого, казалось бы, слѣдовало заключить, что замѣченные недостатки организаціи самоуправленія должны быть устранены расширеніемъ функцій власти земства, какъ органа государственнаго управленія. Но составители первоначальнаго проекта преобразованія земства судили иначе: признавъ земское дѣло государственнымъ, они отсюда заключили, что оно должно подлежать вѣдѣнію правительства при содѣйствіи лишь земскаго представительства. Для этого земство должно бы дѣйствовать подъ наблюденіемъ министра внутреннихъ дѣлъ и ближайшимъ надзоромъ губернаторовъ; всѣ постановленія земскихъ собраній получали бы силу только по утвержденіи ихъ правительствомъ; выборные исполнительные органы земства предполагалось замѣнить коллегіальными правительственными установленіями, земскими присутствіями.

Всѣ эти предположенія, конечно, въ корнѣ противорѣчили государственному пониманію мѣстнаго самоуправленія, какъ возложенія на мѣстныя общества самостоятельнаго осуществленія опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Признать, что земское дѣло, будучи государственнымъ, должно находиться непремѣнно въ вѣдѣніи правительства, значило вовсе отринуть самую идею самоуправленія.

Эта крайняя, чисто отрицательная, точка зрѣнія, превратившая вопросъ о преобразованіи земскаго самоуправленія въ вопросъ объ его полномъ уничтоженіи, вызвала значительныя возраженія уже въ отзывахъ министерствъ, и въ томъ же смыслѣ высказались соединенные департаменты Государственнаго Совѣта. Смѣнившій за это время скончавшагося гр. Толстого И. Н. Дурново призналъ и съ своей стороны, что полное устраненіе выборнаго на-

чала при помѣщеніи должностей въ составѣ земскихъ исполнительныхъ органовъ дѣйствительно можетъ поставить земскую дѣятельность въ такія условія, при коихъ она утратитъ нѣкоторую долю своего значенія въ глазахъ населенія, и отсюда явится охлажденіе къ земскимъ дѣламъ. Поэтому онъ находилъ возможнымъ ограничиться тѣмъ, чтобы, оставаясь на почвѣ основного выборнаго порядка, установить утвержденіе избираемыхъ въ составъ исполнительныхъ органовъ подлежащею правительственною властью, и правительственное ихъ назначеніе допустить лишь въ исключительныхъ случаяхъ значительной невозможности утвердить избранныхъ. Власть надзора губернатора за дѣятельностью земства онъ предлагалъ, согласно съ предложеніемъ тогдашняго министра финансовъ Вышнеградскаго, измѣнить тѣмъ, чтобы всѣ представляемыя на утвержденіе постановленія земскихъ собраній разсматривались предварительно въ губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствіяхъ.

Но Государственный Совѣтъ пошелъ дальше въ охранѣ самостоятельности земства. Находя, что подчинять утвержденію министра или губернатора всѣ постановленія земскихъ собраній и, слѣдовательно, возлагать на администрацію разрѣшеніе всѣхъ земскихъ вопросовъ по существу едва ли было бы осторожно; онъ предполагалъ ограничиться установленіемъ контроля административной власти за земскими учрежденіями лишь въ предѣлахъ, необходимыхъ для обезпеченія законнаго и сообразнаго съ видами правительства исправленія земской дѣятельности. Поэтому признано было, что, по общему правилу, постановленія земскихъ собраній не требуютъ для обращенія ихъ къ исполненію прямого правительственнаго утвержденія.

Точно такъ же Государственный Совѣтъ находилъ неудобнымъ ввѣрить право отмѣны постановленій земскихъ собраній, въ коихъ губернаторомъ будетъ усмотрѣно несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и мѣстнымъ интересамъ, единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ.

Предположено было дѣла эти на окончательное разрѣшеніе вносить въ комитетъ министровъ, а въ случаѣ возбужденія вопроса о возвышеніи земскаго обложенія сравнительно съ предположеніями земскаго собранія—и въ Государственный Совѣтъ.

Такими и другими подобными поправками, внесенными въ проектъ Государственнымъ Совѣтомъ, было сохранено самое существованіе земскаго самоуправленія. Земское дѣло не было передано прямо въ завѣдываніе правительственныхъ органовъ. Но всѣ эти поправки имѣли характеръ только частныхъ измѣненій, онѣ

не выражали собою цѣлаго, единаго плана преобразованія. Онѣ не замѣняли первоначальнаго земскаго строя 1864 г. какимъ-либо новымъ, послѣдовательно выработаннымъ, а только умѣряли, ограничивали притязанія первоначальнаго проекта министерства на безусловное подчиненіе земскаго дѣла правительственной опекѣ.

Поэтому и новое дѣйствующее нынѣ Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. не дало полной, коренной реформы. Оно внесло только частныя измѣненія въ тотъ земскій строй, какой созданъ былъ Положеніемъ 1864 г. Сохранился и основной недостатокъ этого строя: обособленность въ нашемъ мѣстномъ управленіи земства и правительства и вытекающій отсюда неудобный во многихъ отношеніяхъ дуализмъ. Никакого органическаго, внутренняго единства земскаго и правительственнаго начала новое Положеніе не установило. Только равновѣсіе прежняго послѣдовательно выдержаннаго дуализма нарушено въ смыслѣ усиленія правительственнаго воздѣйствія на земское дѣло. Нѣтъ единства, нѣтъ гармоническаго сліянія, остается старое раздвоеніе, съ иной только окраской.

Какъ мы уже говорили, Положеніе 1890 г. внесло хотя и очень существенныя измѣненія въ организацію земскаго самоуправленія, но всѣ они имѣютъ значеніе лишь частныхъ поправокъ. Въ общемъ строй земскихъ учрежденій остался тотъ же самый, что̀ и по Положенію 1864 г. Земскія учрежденія и теперь раздѣляются на уѣздныя и губернскія. И въ уѣздѣ и въ губерніи имѣется распорядительный органъ—земское собраніе, и распорядительный органъ—земская управа. Уѣздное земское собраніе составляется изъ уѣздныхъ гласныхъ, избираемыхъ непосредственно земскими избирателями; губернское земское собраніе—изъ губернскихъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями. Предсѣдательствуютъ въ земскихъ собраніяхъ предводители дворянства. Предсѣдатели и члены земскихъ управъ избираются соотвѣтственными земскими собраніями: уѣздная управа—уѣзднымъ собраніемъ, губернская — губернскимъ. Но къ этимъ собственно земскимъ учрежденіямъ Положеніе 1890 г. присоединило спеціальный мѣстный органъ надзора за земскимъ самоуправленіемъ—губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе.

§ 51. Основы земскаго представительства.

Самымъ важнымъ и основнымъ вопросомъ въ организаціи самоуправленія представляется опредѣленіе формъ участія въ немъ

мѣстнаго общества. При выработкѣ Положенія 1864 г. разрѣшеніе этого вопроса представляло тѣмъ бо́льшія трудности, что наше старое законодательство допускало участіе въ земскомъ управленіи только отдѣльныхъ сословій и преимущественно дворянства. Общей, объединяющей организаціи мѣстное населеніе не имѣло. Приходилось, слѣдовательно, вырабатывать нѣчто совершенно новое, при чемъ, однако, нельзя было не считаться съ исторически установившимся дробленіемъ мѣстнаго общества по сословіямъ.

Пространство и количество самихъ территоріальныхъ единицъ земскаго управленія—губерніи и уѣзды—дѣлали необходимымъ установить для завѣдыванія мѣстнымъ управленіемъ мѣстное представительство. Всему многочисленному мѣстному населенію, разселенному по обширнымъ пространствамъ губерній и уѣздовъ, невозможно бы было предоставить непосредственное завѣдываніе земскими дѣлами. Но могло явиться сомнѣніе, должно ли земское представительство получать чисто избирательную форму, или, напротивъ, на ряду съ лицами, почтенными избраніемъ, представителями мѣстнаго общества слѣдуетъ признать, независимо отъ какого-либо избранія, всѣхъ крупныхъ собственниковъ? Въ пользу послѣдней формы представительства говорилъ прежде всего готовый примѣръ дворянскихъ собраній, гдѣ, на ряду съ уполномоченными отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ, участвуютъ по личному праву всѣ крупные землевладѣльцы. Къ этому могло присоединиться и желаніе обезпечить первенствующее руководящее значеніе въ земскомъ управленіи наиболѣе крупныхъ представителей мѣстнаго дворянства, какъ наиболѣе просвѣщеннаго класса, исторически притомъ занявшаго выдающееся положеніе въ мѣстномъ обществѣ. Однако, въ правительственныхъ собственно сферахъ предположеніе это тогда не нашло себѣ сторонниковъ. На желательность введенія такого порядка указывало, между прочимъ, псковское дворянское собраніе [1]), и затѣмъ въ соединенномъ присутствіи департаментовъ Государственнаго Совѣта защитниками такого предположенія явились приглашенные туда московскій губернскій предводитель и московскій городской голова (князь Щербатовъ). Псковское собраніе предполагало дать право личнаго голоса въ уѣздномъ собраніи лицамъ, владѣющимъ не менѣе 500 десятинъ земли; московскій предводитель—владѣльцамъ земли, оцѣненной не менѣе 45.000 рублей.

Предложенія эти, какъ сказано, тогда не нашли себѣ вовсе

[1]) Матеріалы по земскому общественному устройству, 1866 г., т. I, стр. 386.

поддержки и въ Государственномъ Совѣтѣ, почему въ журналахъ совѣта мы и не находимъ сколько-нибудь обстоятельнаго ихъ опроверженія. Но не трудно понять причины ихъ неуспѣха. Въ дворянскихъ собраніяхъ, при ограниченной сравнительно численности помѣстнаго дворянства, можно было личное право голоса обусловить сравнительно низкимъ цензомъ, не придавая такимъ образомъ дворянскому представительству олигархическаго характера. Сохранить тотъ же размѣръ ценза и для личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ было бы, при общемъ участіи въ нихъ всѣхъ сословій, неудобнымъ: это привело бы къ чрезмѣрной многочисленности собраній. Установленіе же высокаго ценза было бы и несправедливымъ, и несогласнымъ съ общимъ складомъ русской жизни, вовсе чуждымъ олигархическихъ тенденцій. Къ тому же примѣненіе этого порядка на практикѣ легко могло бы повести къ тому, что дворянство оказалось бы подавленнымъ крупными землевладѣльцами-кулаками, преобладаніе которыхъ въ земскомъ управленіи ни въ какомъ отношеніи не можетъ быть признано желательнымъ.

Итакъ, при первоначальномъ образованіи земскихъ учрежденій земскому представительству рѣшено было придать исключительно выборный характеръ. Но при составленіи Положенія 1890 г. вопросъ этотъ снова былъ возбужденъ. На этотъ разъ уже само министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало для надлежащаго огражденія въ земскомъ представительствѣ интересовъ крупной земельной собственности предоставить владѣльцамъ имѣній, свыше извѣстнаго размѣра, право личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ безъ выборовъ. При опредѣленіи размѣра собственности, дающей право личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ, предполагалось принять за основаніе пространство земли, на которое полагается по одному уѣздному гласному, или 30 земельныхъ цензовъ. Но предположенія эти встрѣтили такія существенныя возраженія, что министерство отказалось отъ нихъ. Указывалось именно, что практически это нововведеніе привело во многихъ уѣздахъ къ вовсе нежелательному преобладанію кулаковъ, скупщиковъ земель для отдачи ихъ въ аренду, отнюдь не составляющихъ благонадежнаго элемента мѣстнаго общества. Въ окончательномъ проектѣ, внесенномъ въ Государственный Совѣтъ, право личнаго участія было уже замѣнено предоставленіемъ министру внутреннихъ дѣлъ права приглашать въ составъ земскихъ собраній тѣхъ изъ числа лицъ, пользующихся особымъ довѣріемъ въ своей мѣстности и имѣющихъ право голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, участіе которыхъ признано будетъ полез-

нымъ. Предполагалось назначить ихъ съ ихъ согласія въ числѣ, не превышающемъ одной пятой общаго числа гласныхъ. Но Государственный Совѣтъ отвергъ и это предположеніе, найдя, что и безъ того можно достаточно обезпечить надлежащій составъ земскихъ собраній [1]). Такимъ образомъ и дѣйствующее законодательство установляетъ исключительно выборный составъ земскаго представительства.

При организаціи выборнаго представительства важнѣйшимъ вопросомъ является вопросъ о группировкѣ избирателей: отъ кого должны быть избираемы земскіе гласные—отъ всего ли мѣстнаго населенія сообща или отъ отдѣльныхъ группъ мѣстныхъ жителей, соединенныхъ единствомъ общихъ интересовъ? При выработкѣ Положенія 1864 г. вопросъ этотъ возбудилъ разногласія. Коммиссія находила, что „все населеніе уѣзда не можетъ быть соединено въ одно избирательное собраніе уже по условіямъ пространства и численности населенія. Раздѣленіе уѣзда на части могло бы всего естественнѣе и удобнѣе соотвѣтствовать дѣйствительному его дѣленію на общества; но въ нашихъ уѣздахъ значительное число имуществъ принадлежитъ лицамъ, не входящимъ въ составъ уѣздныхъ и городскихъ обществъ. Сословное дѣленіе, доселѣ признаваемое и принятое закономъ, не согласно съ характеромъ земскихъ учрежденій, имѣющимъ въ принципѣ не сословные, но общіе хозяйственные интересы извѣстной мѣстности. Самый естественный и удобный исходъ изъ этого затрудненія, повидимому, составляетъ дѣленіе уѣзднаго населенія на три главныя части: классъ землевладѣльцевъ частныхъ, не входящихъ въ составъ обществъ, общества городскія и общества сельскія. Съ одной стороны, въ этомъ дѣленіи утверждается земскій характеръ предполагаемаго представительства, ибо имѣетъ основаніемъ различіе имуществъ и соединенныхъ съ ними интересовъ, съ другой—сохраняется отчасти и историческій характеръ сословныхъ дѣленій, ибо въ каждомъ изъ классовъ преобладаетъ одно изъ главныхъ, исторически сформировавшихся, сословій“ [2]). Однако, предположенія эти вызвали и возраженія. Такъ, уже петербургское дворянское собраніе находило болѣе соотвѣтствующимъ земскому представительству установить территоріальную группировку избирателей [3]), и въ Государственномъ Совѣтѣ взглядъ этотъ былъ высказанъ петербургскимъ предводителемъ и нашелъ до-

---

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 133.
[2]) Матеріалы, I, стр. 151.
[3]) Матеріалы, I, стр. 403.

вольно энергическую поддержку со стороны М. Корфа, Н. Бахтина, кн. Суворова, гр. Милютина и Тимовскаго. Было указано, что „избранныя отдѣльными избирательными кружками лица будутъ считать себя делегатами избравшихъ ихъ классовъ общества и будутъ дѣйствовать не какъ представители общихъ всему земству интересовъ, а какъ защитники особыхъ выгодъ каждаго отдѣльнаго класса. При этомъ не достигается то единодушіе, которое должно составлять главный характеръ всѣхъ дѣйствій земскихъ учрежденій, въ завѣдываніе коихъ поступаютъ не отдѣльные, часто противоположные другъ другу, сословные интересы, остающіеся попрежнему на попеченіи самихъ сословій, а земскія дѣла, представляющія собою интересы общіе для всего населенія мѣстности. Но въ пользу раздѣленія избирателей на три группы высказалось рѣшительное большинство: въ соединенныхъ департаментахъ 15 противъ 3, въ общемъ собраніи 40 противъ 4. Такой результатъ вполнѣ понятенъ въ виду условій времени, когда вырабатывалось Положеніе 1864 г. Крѣпостное право было тогда только-что отмѣнено. Поэтому, несмотря на всѣми признаваемую тогда желательность устраненія изъ организаціи земскаго самоуправленія сословнаго начала, нельзя было не считаться съ исторически выработавшеюся рѣзкою обособленностью отдѣльныхъ элементовъ мѣстнаго общества. Соединеніе вчерашнихъ рабовъ съ ихъ бывшими господами въ одно избирательное собраніе едва ли могло обезпечить правильные, свободные выборы. Можно было опасаться, что при совмѣстныхъ выборахъ помѣщики, какъ болѣе вліятельные, благодаря своему образованію, богатству, принадлежности къ привилегированному сословію, совершенно заслонятъ собою избирателей-крестьянъ.

Ко времени составленія дѣйствующаго Положенія эти опасенія, конечно, должны были въ значительной степени ослабнуть. Четверть вѣка, прошедшая со времени освобожденія крестьянъ, не могла не повліять, и весьма существенно, на измѣненіе условій мѣстной общественной жизни. Можно бы было поэтому ожидать, что вопросъ объ устраненіи раздѣленія земскихъ избирателей на обособленныя группы опять будетъ возбужденъ. Но этому помѣшало возродившееся въ правительственныхъ сферахъ стремленіе къ усиленію сословнаго начала. Дѣйствующее Положеніе замѣнило группировку избирателей, установленную Положеніемъ 1864 г., группировку по различію имущественныхъ интересовъ чисто сословной группировкой. Гдѣ бы и какимъ бы кто имуществомъ ни владѣлъ, онъ участвуетъ теперь въ земскихъ выборахъ съ избирателями одного съ нимъ сословія. Поэтому образованы два

избирательныхъ собранія: одно изъ избирателей-дворянъ, потомственныхъ и личныхъ, другое изъ лицъ, принадлежащихъ къ одному изъ городскихъ состояній. Крестьяне же также избираютъ гласныхъ отдѣльно, но не въ избирательныхъ собраніяхъ, а въ волостныхъ сходахъ.

Такая группировка избирателей по сословіямъ совершенно не находитъ себѣ основаній въ дѣйствительныхъ условіяхъ нашей общественной жизни. Наши сословія въ современномъ ихъ положеніи представляютъ собою жалкіе остатки устарѣлой сословной организаціи населенія, расшатанной въ самыхъ своихъ основаніяхъ реформами Александра II, да къ тому же никогда и не бывшей самобытнымъ историческимъ продуктомъ русской жизни. Въ основѣ нашихъ законовъ о состояніяхъ лежатъ не исконныя начала русской общественности, а законодательные акты Екатерины II, старавшейся пересадить къ намъ съ Запада корпоративную организацію сословій. Но искусственно перенесенная съ Запада сословная организація не могла получить у насъ прочнаго развитія уже по недостатку необходимой для того обособленности и замкнутости сословій. Вопреки всѣмъ стараніямъ перекроить наши сословія на западный ладъ, они и до сихъ поръ сохраняютъ, какъ характерную особенность, крайнюю раздробленность, не представляя изъ себя ничего цѣлаго. Поэтому группировка избирателей по сословіямъ приводитъ на дѣлѣ къ соединенію воедино самыхъ разнородныхъ общественныхъ элементовъ. Уѣздные землевладѣльцы и владѣльцы городской собственности соединяются вмѣстѣ, разъ они принадлежатъ къ одному сословію. Два чиновника, владѣющіе въ городѣ бокъ-о-бокъ домами, если только одинъ изъ нихъ имѣетъ чинъ IX класса и, слѣдовательно, личное дворянство, а другой только чинъ X класса, должны ,избирать гласныхъ не вмѣстѣ, а въ составѣ различныхъ собраній, хотя ихъ интересы въ земскомъ управленіи не могутъ, конечно измѣняться въ зависимости отъ чинопроизводства. Словомъ, сословной группировкой избирателей реальные интересы мѣстной общественной жизни принесены въ жертву буквѣ закона, устанавливающаго неприложимыя къ дѣйствительнымъ историческимъ основамъ нашей общественности сословныя рамки.

Каковы же были мотивы установленія этой сословной группировки? Составители Положенія 1890 г. полагали, что введеніе сословной группировки избирателей является необходимымъ послѣдствіемъ приданія земскимъ учрежденіямъ значенія органовъ государственнаго управленія. Таковъ ихъ главный доводъ въ пользу сословнаго начала,—доводъ, возбуждающій весьма серьезныя со-

мнѣнія. Во-первыхъ, если необходимая принадлежность каждаго органа государственнаго управленія—сословность, то какимъ же образомъ наши правительственныя учрежденія, эти непосредственные и несомнѣнные органы государственной власти, лишены сословнаго характера? Во-вторыхъ, сословный строй, какъ свидѣтельствуетъ исторія, отнюдь не можетъ быть признанъ послѣдовательнымъ и прямымъ выраженіемъ государственнаго начала. На Западѣ, гдѣ сословія развились самобытно, а не были дѣломъ законодательнаго подражанія, они находились всегда въ извѣстномъ антагонизмѣ съ государственною властью, и развитіе государственнаго начала всегда приводило тамъ къ борьбѣ съ правами сословій. Зачѣмъ же русской государственной власти, повторяя ошибку прошлаго столѣтія, ставить на своемъ пути сословныя преграды, отъ которыхъ она избавлена, къ счастью, своеобразнымъ ходомъ русской исторіи?

Разъ такъ или иначе законъ установляетъ опредѣленную группировку избирателей, необходимо опредѣлить, какъ распредѣлится общее число гласныхъ между отдѣльными группами. При составленіи Положенія 1864 г. предполагалось первоначально установить въ законѣ общее начало для разсчета, каждый разъ передъ производствомъ выборовъ, числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ отдѣльныхъ группъ избирателей. Число гласныхъ отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и отъ сельскихъ обществъ предполагалось опредѣлить пропорціонально количеству земли, находящейся въ ихъ владѣніи [1]), а число гласныхъ отъ городовъ—пропорціонально количеству населенія. Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что при недостаткѣ и неточности имѣвшихся тогда статистическихъ данныхъ такой порядокъ могъ бы повести къ большимъ затрудненіямъ на практикѣ, да къ тому же невозможно было и предусмотрѣть къ какимъ результатамъ приведетъ на дѣлѣ принятое основаніе разсчета числа гласныхъ. Поэтому рѣшено было прямо въ особомъ росписаніи указать, какое число гласныхъ въ каждомъ уѣздѣ должно быть избираемо отъ отдѣльныхъ группъ избирателей. При составленіи этой таблицы сообразовались для опредѣленія числа гласныхъ отъ уѣзднаго населенія съ количествомъ владѣемой земли и для опредѣленія числа гласныхъ отъ городовъ—съ количествомъ населенія, но не безусловно, а такъ, „чтобы число гласныхъ каждаго разряда не превышало совокупнаго числа гласныхъ двухъ другихъ разрядовъ“ [2]).

[1]) По одному на 3.000 среднихъ душевыхъ надѣловъ.

[2]) Матеріалы, II, стр. 516—525.

Несмотря на такое намѣреніе устраненія преобладанія гласныхъ отъ какого-либо одного разряда, на дѣлѣ оказалось весьма замѣтное преобладаніе въ составѣ уѣздныхъ земскихъ собраній дворянъ и чиновниковъ. Изъ обнародованной центральнымъ статистическимъ комитетомъ статистики выборовъ въ земскія учрежденія въ 1883—1886 г. видно, что изъ общаго числа уѣздныхъ гласныхъ 13.196 чел. дворянъ и чиновниковъ было 5.595 или 42%, крестьянъ 5.073 или 38%, городскихъ сословій 2.126 или 10% и духовенства 305 или 2%. Что касается распредѣленія гласныхъ по отдѣльнымъ уѣзднымъ собраніямъ, то дворяне и чиновники составляли абсолютное большинство въ 88 уѣздныхъ собраніяхъ, что̀ на общее число 361 уѣздное собраніе даетъ 25% [1]).

Дѣйствующее Положеніе точно такъ же даетъ прямо готовое по уѣздамъ росписаніе числа гласныхъ отъ дворянъ, лицъ городского сословія и крестьянъ. Но при составленіи этого росписанія уже не задавались цѣлью уравновѣшивать числа гласныхъ отъ различныхъ группъ избирателей. Напротивъ, въ рѣшительномъ большинствѣ уѣздныхъ собраній (въ 316 изъ 361) численный перевѣсъ данъ гласнымъ отъ дворянъ. Но любопытно, что при этомъ увеличено и число уѣздныхъ собраній, въ которыхъ большинство составляютъ гласные крестьяне. Въ трехлѣтіе 1883—86 гг. гласные крестьяне составляли большинство всего въ 19 уѣздныхъ собраніяхъ; теперь — въ 25. Такое усиленіе крестьянскаго элемента въ земствѣ нѣкоторыхъ уѣздовъ не входило въ намѣреніе составителей дѣйствующаго положенія, а явилось результатомъ установленнаго ими правила, что каждая группа избирателей можетъ избирать гласныхъ только изъ своей собственной среды.

§ 52. Избирательное право.

Относительно условій избирательнаго права при установленномъ раздѣленіи всѣхъ избирателей на три группы, являлся прежде всего вопросъ о томъ, должно ли опредѣлить эти условія одинаково для всѣхъ трехъ разрядовъ избирателей или для каждаго разряда особо? Рѣзкія особенности быта и условій самаго владѣнія землей крестьянами привели къ тому, что необходимость

---

[1]) Смотри мою замѣтку: Вопросы земскаго самоуправленія, Юридич. Лѣтопись, 1890, № 5, стр. 462—472.

установленія особыхъ условій избирательнаго права для крестьянъ не вызывала вовсе сомнѣній. Уже въ заключеніяхъ дворянскихъ собраній предполагалось для крестьянскихъ выборовъ не установлять вовсе опредѣленнаго ценза, но зато примѣнить къ нимъ систему косвенныхъ, двухстепенныхъ выборовъ [1]), и эти начала были приняты и коммиссіей и Государственнымъ Совѣтомъ и сохраняются въ дѣйствующемъ законѣ до сихъ поръ.

Вопросъ объ установленіи одинаковыхъ или различныхъ условій избирательнаго права для уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей возбудилъ, напротивъ, споръ. Въ засѣданіяхъ дворянскихъ собраній предполагалось установить для нихъ одинаковыя условія [2]). Коммиссія, напротивъ, находила, что для городскихъ жителей въ виду „значительнаго числа городовъ, бѣдныхъ населеніемъ и средствами, и гораздо бо́льшаго сравнительно съ уѣздами раздробленія недвижимой собственности въ городахъ, необходимо было понизить цензъ, сравнительно съ тѣмъ, который положенъ для уѣздовъ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ признано было необходимымъ допустить къ участію въ выборахъ и купцовъ, платящихъ гильдейскія пошлины, хотя бы и невладѣющихъ недвижимостью, такъ какъ лица эти въ значительной степени участвуютъ въ мѣстныхъ сборахъ и повинностяхъ и въ торговыхъ и промышленныхъ интересахъ мѣстности [3]).

Предположенія эти вызвали тогда же весьма вѣскія возраженія со стороны графа М. Корфа, указывавшаго на то, что города въ большинствѣ ничѣмъ не отличаются отъ селеній, и что потому нѣтъ основанія установлять для городскихъ жителей пониженный цензъ. Онъ предлагалъ какъ для уѣздныхъ, такъ и для городскихъ собственниковъ установить одинъ общій цензъ для личнаго участія въ выборахъ — недвижимость цѣною въ 15.000 руб., для участія черезъ уполномоченныхъ—въ 1.000 руб. Но впрочемъ и онъ находилъ возможнымъ предоставить, независимо отъ владѣнія недвижимостью, купцамъ 1-й гильдіи личное право голоса, купцамъ 2-й гильдіи—черезъ уполномоченныхъ [4]). Въ виду того, что города наши въ большинствѣ дѣйствительно не отличаются отъ селеній ни условіями быта, ни большимъ раз-

[1]) Матеріалы, I, стр. 382 (Нижег. по одному отъ 30 дворовъ), стр. 386—403 (Псковск. и Петерб. по одному отъ волости), стр. 392 (Курск. по одному отъ опредѣленнаго количества собственной и надѣльной земли по повышенному цензу).

[2]) Матеріалы, I, стр. 382, 386, 392, 403.

[3]) Матеріалы, I, стр. 156.

[4]) Матеріалы, II, стр. 421.

витіемъ жителей, такое уравненіе представительства уѣзднаго и городского населенія представлялось бы, повидимому, справедливымъ. Но ни министерство внутреннихъ дѣлъ, ни Государственный Совѣтъ съ этимъ не согласились. Въ Положеніи 1864 года для городскихъ жителей былъ установленъ особый пониженный цензъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ не было уже допущено участіе въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ мелкихъ собственниковъ, неудовлетворяющихъ условіямъ ценза. Правомъ голоса на городскихъ избирательныхъ съѣздахъ пользовались: 1) лица, имѣющія купеческія свидѣтельства; 2) владѣльцы промышленныхъ заведеній, съ годовымъ оборотомъ не менѣе 6.000 р.; 3) лица, владѣющія недвижимостью въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10.000 —цѣною не ниже 3.000 р., съ населеніемъ болѣе 2.000—не ниже 1.000 р. и во всѣхъ другихъ—не ниже 500 р. Такъ какъ уѣздные землевладѣльцы получили лично право голоса только подъ условіемъ владѣнія недвижимостью, цѣною не ниже 15.000 р., то городской цензъ оказывался для мелкихъ городовъ въ 30 разъ ниже уѣзднаго. Правда, эта несоразмѣрность нѣсколько ослаблялась тѣмъ, что въ уѣздахъ допускалось и участіе въ выборахъ мелкихъ собственниковъ черезъ уполномоченныхъ, а въ городахъ не допускалось.

Конечно, и по введеніи Положенія 1864 г. въ дѣйствіе это неравенство ценза для городскихъ и уѣздныхъ жителей не могло не обращать на себя вниманія, тѣмъ болѣе, что съ проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ и съ общимъ измѣненіемъ экономическихъ условій послѣ освобожденія крестьянъ цѣны на земли въ уѣздахъ значительно возросли. Поэтому не только недвижимость цѣною въ 15.000 р., но равное стодушевому надѣлу количество десятинъ (отъ 200 до 800) оказалось значительно превышающимъ цензъ, установленный даже и для многолюдныхъ городовъ.

Съ изданіемъ въ 1870 г. новаго Городового Положенія, замѣнившаго въ городахъ прежнее сословное представительство общественнымъ, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ былъ возбужденъ вопросъ о предоставленіи избранія уѣздныхъ гласныхъ отъ городовъ не особымъ избирательнымъ съѣздамъ, а самимъ городскимъ думамъ. Тогда бы въ земствѣ нашли себѣ представительство не отдѣльные городскіе собственники, а все городское общество. Такой порядокъ далъ бы возможность, съ одной стороны, не установлять несправедливаго различія въ размѣрѣ ценза между уѣздными и городскими собственниками, а съ другой стороны, не лишилъ бы представительства въ земствѣ мелкой городской собственности, несущей извѣстныя тягости по земскому

управленію. Вмѣстѣ съ тѣмъ установилась бы непосредственная связь между городскимъ и земскимъ общественнымъ управленіемъ. Большинство губернаторовъ, спрошенныхъ тогда по этому вопросу, также высказались въ пользу предположеннаго измѣненія. Они указывали въ частности, что это бы уравняло участіе въ земскомъ представительствѣ мѣщанъ и крестьянъ, между тѣмъ какъ при существующемъ порядкѣ масса городскихъ обывателей, хотя и платящихъ земскіе сборы, остается чуждой участія въ земскихъ выборахъ.

Предположенія эти не нашли себѣ, однако, осуществленія, и когда вырабатывалось новое земское положеніе, само министерство внутреннихъ дѣлъ отказалось отъ мысли предоставить избраніе гласныхъ отъ городовъ городскимъ думамъ, конечно, потому, что въ основу представительства по новому закону положено не различіе уѣздныхъ и городскихъ собственниковъ, а различіе дворянства и городского сословія. Лица же городскихъ состояній могутъ и не принадлежать къ составу городского общества, и, съ другой стороны, въ составъ городского общества могутъ входить и дворяне и крестьяне. Но необходимость уравнять условія ценза для всѣхъ земскихъ избирателей, кромѣ крестьянъ, была признана и составителями новаго положенія. По дѣйствующему закону для обоихъ избирательныхъ собраній установленъ одинъ и тотъ же цензъ, и это уравненіе ценза совершилось такъ, что общее значеніе придано въ нѣсколько измѣненномъ видѣ цензу, первоначально установленному для уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Посмотримъ же, какъ выработался этотъ общій теперь цензъ.

Когда коммиссіи, составлявшей Положеніе 1864 г., пришлось опредѣлять цензъ для уѣздныхъ землевладѣльцевъ, она естественно остановилась на условіяхъ участія въ дворянскихъ выборахъ. Постановленія, опредѣлявшія эти условія, представлялись исторически выработавшимися, всѣмъ привычными. Къ тому же съѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, по крайней мѣрѣ въ первое время по введеніи земскихъ учрежденій, долженъ былъ слагаться въ большинствѣ губерній, главнымъ образомъ, изъ тѣхъ же дворянъ. До освобожденія крестьянъ для непосредственнаго участія въ дворянскихъ выборахъ требовалось владѣніе менѣе 100 ревизскихъ душъ. Это и послужило основаніемъ для опредѣленія ценза, обусловливающаго право личнаго участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Съ освобожденіемъ крестьянъ ревизскія души должны были замѣниться соотвѣтственнымъ числомъ душевыхъ надѣловъ. Такая замѣна и приводила, конечно, къ нѣкоторому, и довольно значительному, пониженію ценза, такъ какъ

надѣлъ крестьянъ землею былъ разсчитанъ такъ, чтобы, за отводомъ душевыхъ надѣловъ, у помѣщика все еще оставалось достаточное количество земли. Но составители Положенія считали такое пониженіе необходимымъ потому, что съ освобожденіемъ крестьянъ землевладѣніе наше, предполагалось, должно было вообще раздробиться, сдѣлаться болѣе мелкимъ. Къ тому же по мѣрѣ завершенія выкупной операціи и сокращенія дворянскаго землевладѣнія участіе дворянъ въ земскомъ управленіи было бы значительно ослаблено. А между тѣмъ дворянство представлялось тогда въ уѣздѣ единственнымъ образованнымъ классомъ и притомъ въ силу историческихъ условій уже привыкшимъ къ завѣдыванію дѣлами мѣстнаго управленія. Поэтому желательно было сохранить за нимъ нѣкоторое преобладаніе въ мѣстномъ управленіи. Вотъ почему коммиссія, не довольствуясь само собой получившимся пониженіемъ ценза въ силу замѣны ревизскихъ душъ душевыми надѣлами, предполагала для дворянъ установить вдвое меньшій цензъ, нежели для уѣздныхъ землевладѣльцевъ другихъ сословій. Для дворянъ—50-душевой надѣлъ, для другихъ землевладѣльцевъ—100 душевой [1]). Это начало было одобрено и при разсмотрѣніи въ 1862 г. проекта Положенія въ совѣтѣ министровъ, но только цензъ былъ вообще повышенъ: для дворянъ опредѣленъ въ 100 надѣловъ, для не-дворянъ—въ 200 [2]). Однако, противъ такого различія въ условіяхъ избирательнаго права дворянъ и не-дворянъ высказался графъ М. Корфъ, находя, что „допущеніе въ новомъ законѣ столь рѣзкаго, единственно на сословномъ началѣ основаннаго, различія между избирателями едва ли будетъ хорошо принято и лицами не-дворянскаго званія и самими дворянами, которыхъ оно поставитъ въ довольно неловкое положеніе относительно другихъ сословій, и которыми открыто заявляется желаніе отказаться, при общихъ земскихъ выборахъ, отъ исключительныхъ сословныхъ преимуществъ“. Графъ Корфъ предлагалъ поэтому установить пониженный цензъ независимо отъ сословныхъ различій для владѣльцевъ такой земли, на которой существуетъ заселеніе или заведено правильное хлѣбопашество, при имѣющихся на ней хозяйственныхъ или жилыхъ постройкахъ [3]). Государственный Совѣтъ пошелъ въ этомъ направленіи еще дальше, установивъ для всѣхъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ одинъ общій цензъ въ размѣрѣ стодушевого на-

[1]) Матеріалы, I, стр. 152.
[2]) Матеріалы, I, стр. 216.
[3]) Матеріалы, II, стр. 414.

дѣла, найдя, что характеръ землевладѣнія не мѣняется, составляетъ ли оно собственность дворянина или не-дворянина, и если принимать владѣніе землею за основаніе при опредѣленіи права участія въ земскомъ представительствѣ, то мѣра или цензъ, опредѣляющій это право, долженъ быть непремѣнно одинаковый для всѣхъ владѣльцевъ, несмотря на различіе между ними по происхожденію, На съѣздахъ землевладѣльцевъ дворяне будутъ составлять почти повсемѣстно преобладающій элементъ по своему положенію и образованію, и не нуждаются для занятія перваго мѣста въ преимуществѣ по цензу [1]). Это начало равенства ценза для дворянъ и не-дворянъ удержано и въ дѣйствующемъ Положеніи, несмотря на стремленіе его составителей построить земское представительство на сословномъ началѣ.

Стодушевой надѣлъ былъ принятъ за основу опредѣленія ценза, но только какъ руководящее начало для законодателя. Въ текстѣ самого Положенія 1864 г. оно не было выражено, а вмѣсто того къ нему была приложена особая таблица, въ которой было прямо опредѣлено количество цензовой земли для различныхъ мѣстностей. Таблица эта была составлена такъ, что для упрощенія разсчета цензовой земли всѣ мѣстности были раздѣлены сначала на шесть, а позднѣе на семь [2]) разрядовъ: въ 200, 250, 300, 350, 475, 650 и 800 десятинъ. Положеніе 1890 г. вообще понизило этотъ цензъ, установивъ вмѣстѣ съ тѣмъ большее число разрядовъ, такъ что теперь въ различныхъ мѣстностяхъ полный цензъ составляютъ 125, 150, 175, 200 225, 250, 275, 300, 325, 350, 400, 425, 475, 550, 700 и 890 десятинъ (ст. 16, прилож.). Такое измѣненіе вызвано, конечно, возрастаніемъ цѣнъ на земли и большимъ дробленіемъ землевладѣнія.

Но право личнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ опредѣляется не однимъ только количествомъ десятинъ. Оно можетъ опредѣляться также и цѣною всякаго вообще недвижимаго имущества, находящагося во владѣніи лица, а именно, требуется владѣніе недвижимостью, цѣною не ниже 15.000 рублей. Этотъ второй видъ ценза былъ установленъ въ виду того, что хотя пространство земли есть наиболѣе общая и прилагающаяся къ большинству случаевъ мѣра цѣнности земли, но есть особые случаи, гдѣ нельзя не принять въ соображеніе и другихъ условій этой

---

[1]) Матеріалы, II, стр. 502, 503.

[2]) Седьмой разрядъ, въ 300 десятинъ, установленъ для двухъ уѣздовъ Бессарабской губерніи, Бендерскаго и Аккерманскаго.

цѣнности, имѣющихъ сильное вліяніе на увеличеніе доли интересовъ землевладѣльца въ общемъ хозяйствѣ уѣзда. Сюда преимущественно относится случай, когда владѣлецъ, хотя бы и небольшого участка земли, имѣетъ на ономъ промышленное заведеніе: фабрику, заводъ, мельницу и т. д.; 15.000 рублей были при этомъ признаны за среднюю цѣнность 100 душевыхъ надѣловъ земли [1]). Изъ только-что приведенныхъ соображеній коммиссіи, составлявшей Положеніе 1864 г., видно, что первоначально предполагалось и владѣльцамъ промышленныхъ заведеній предоставить право личнаго участія въ выборахъ лишь подъ условіемъ оцѣнки этихъ заведеній не ниже 15.000 р. Но затѣмъ въ проектѣ, представленномъ въ 1862 г. на разсмотрѣніе совѣта министровъ, цѣна въ 15.000 р. требуется альтернативно съ 6.000 р. годовымъ оборотомъ, хотя въ журналахъ коммиссіи нѣтъ никакихъ соображеній, объясняющихъ такое дополненіе. Гѣмъ не менѣе это дополненіе было одобрено и совѣтомъ министровъ и позднѣе Государственнымъ Совѣтомъ и вошло въ текстъ Положенія 1864 г. Повидимому, при выработкѣ этого Положенія никто не замѣтилъ, что 6.000 р. годового оборота очень часто вовсе не равняются 15.000 р. капитальной цѣнности. Въ промышленныхъ заведеніяхъ съ малымъ основнымъ капиталомъ, напр., въ кирпичныхъ заводахъ стараго типа, годовой оборотъ легко достигаетъ 6.000 рублей при весьма незначительной затратѣ капитала. Такимъ образомъ, этой формой ценза для владѣльцевъ промышленныхъ заведеній установлялось ничѣмъ не мотивированное преимущество передъ землевладѣльцами. При практическомъ примѣненіи Положенія это не могло не обратить на себя вниманія какъ несправедливость. Такъ, въ 1881 г. пермское губернское земское собраніе ходатайствовало объ отмѣнѣ этой формы ценза. Дѣйствующее же Положеніе 1890 года исключило дѣйствительно ее, установивъ, согласно первоначальному предположенію коммиссіи, вырабатывавшей Положеніе 1864 г., и для промышленныхъ заведеній непремѣнное требованіе оцѣнки ихъ не ниже 15.000 р.

Разъ опредѣленъ размѣръ ценза, является другой вопросъ: даетъ ли этотъ цензъ право голоса лишь подъ условіемъ владѣнія имъ по праву собственности или по другому какому-либо праву? Тутъ можетъ идти рѣчь объ избирательныхъ правахъ арендаторовъ и пожизненныхъ владѣльцевъ.

Коммиссія, составлявшая Положеніе 1864 г., имѣла въ виду только арендаторовъ. Исходя изъ того соображенія, что „права

[1]) Матеріалы, I, стр. 154, 155.

и интересы собственниковъ въ значительной степени переходятъ къ арендаторамъ, въ особенности при арендахъ на долгіе сроки", коммиссія предполагала предоставить право личнаго участія въ выборахъ тѣмъ арендаторамъ, которые арендуютъ на срокъ не менѣе 6 лѣтъ пространство земли не менѣе 250 душевыхъ надѣловъ [1]). Предположеніе это нашло себѣ противника въ графѣ М. Корфѣ, считавшемъ неудобнымъ предоставлять у насъ избирательныя права арендаторамъ, такъ какъ „самый классъ арендаторовъ состоитъ у насъ изъ лицъ большею частью пришлыхъ, мало привязанныхъ къ мѣстности, живущихъ сегодня здѣсь, а завтра тамъ и потому не имѣющихъ особеннаго интереса въ мѣстныхъ дѣлахъ". Къ этому присоединялось имъ еще и то соображеніе, что платежъ налоговъ, служащій основаніемъ участія въ земскомъ представительствѣ, лежитъ всегда на собственникѣ, а не на арендаторѣ [2]). Государственный Совѣтъ точно такъ же не нашелъ возможнымъ предоставить арендаторамъ самостоятельное избирательное право, подробно обосновавъ свое мнѣніе [3]). „Арендаторъ не можетъ имѣть прямого участія въ земствѣ, ибо онъ есть представитель чужой собственности, въ которой заинтересованъ лишь частнымъ образомъ, безъ прямого отношенія къ общимъ мѣрамъ, какія будутъ приняты въ губерніи и уѣздѣ по разнымъ предметамъ мѣстнаго хозяйства. Какъ временный пользователь землею, онъ былъ бы всегда противъ коренныхъ улучшеній въ мѣстномъ хозяйствѣ. Пришельцы-спекуляторы, непривязанные никакими прочными интересами къ мѣстности, пускающіеся въ предпріятіе большею частью безъ всякаго капитала или на занятыя деньги, не представляютъ вообще достаточнаго матеріальнаго и нравственнаго обезпеченія въ томъ, чтобы допущеніе ихъ въ земскія собранія было полезно, и чтобы при участіи ихъ и вліяніи, какое они могутъ пріобрѣсти на крестьянъ, не послѣдовало бы положительнаго вреда. Предоставленіе избирательнаго права арендаторамъ можетъ привлечь нарушеніе равенства въ правахъ землевладѣльцевъ. Владѣющій землею въ количествѣ, превышающемъ цензъ, можетъ раздать это превышающее количество земли арендаторамъ и черезъ то получить въ пользу личныхъ своихъ интересовъ нѣсколько лишнихъ голосовъ". Но вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Совѣтъ нашелъ, что „землевладѣльцы, отдающіе имѣнія въ аренду, большею частью живутъ

---

[1]) Матеріалы, I, стр. 155, 156.
[2]) Матеріалы, II, стр. 416.
[3]) Матеріалы, II, стр. 502—507.

вдали и были бы поставлены въ затрудненіе пріискать повѣренныхъ, удовлетворяющихъ условіямъ избирательнаго права". Поэтому рѣшено было предоставить собственникамъ уполномочивать своихъ арендаторовъ на участіе за нихъ въ выборахъ, какъ объ этомъ и было постановлено въ Положеніи 1864 г. (ст. 21). Но при составленіи новаго Положенія это право было исключено, и по дѣйствующему закону арендаторъ вовсе лишенъ права участія въ земскихъ выборахъ, хотя бы только по уполномочію.

Въ Положеніи 1864 г. вовсе не были предусмотрѣны избирательныя права пожизненныхъ владѣльцевъ. На практикѣ чувствовалось неудобство такого порядка, и еще въ 1880 г. полтавское земство ходатайствовало о предоставленіи избирательнаго права пожизненнымъ владѣльцамъ наравнѣ съ собственниками. Дѣйствующее Положеніе 1890 г. восполнило этотъ пробѣлъ (ст. 16, прим. 1).

Въ интересахъ болѣе широкаго участія мѣстнаго населенія въ земскомъ управленіи и обезпеченія представительства и мелкому землевладѣнію по примѣру дворянскихъ выборовъ, собственникамъ, не владѣющимъ полнымъ цензомъ, предоставляется у насъ, такъ сказать, коллективное право голоса. Мелкіе собственники, владѣющіе не менѣе какъ $^1/_{10}$ полнаго ценза, участвуютъ въ выборахъ черезъ особыхъ уполномоченныхъ, избираемыхъ ими по такому разсчету, чтобы на каждый полный цензъ, составляемый изъ недвижимости мелкихъ собственниковъ, дѣйствительно явившихся на выборы, избиралось по одному уполномоченному. По Положенію 1864 г. это право избирать уполномоченныхъ предоставлено только мелкимъ уѣзднымъ собственникамъ, и притомъ только тѣмъ, которые владѣютъ не менѣе $^1/_{20}$ того количества десятинъ, какое составляетъ полный цензъ. Повидимому, это ограниченіе было вызвано желаніемъ нѣсколько усилить представительство собственно дворянскаго землевладѣнія. Но на дѣлѣ это уравновѣшивалось существовавшимъ тогда весьма низкимъ цензомъ для личнаго участія въ выборахъ владѣльцевъ промышленныхъ заведеній, получившихъ это право, какъ мы видѣли, при условіи годового оборота не менѣе 6.000 р. Положеніе 1890 г., уравнявъ цензъ для городскихъ и уѣздныхъ собственниковъ и установивъ и для промышленныхъ заведеній безусловное требованіе оцѣнки ихъ не ниже 15.000 р., распространило право участія въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ на всѣхъ собственниковъ уѣздныхъ и городскихъ безразлично, но только подъ условіемъ владѣнія ими не $^1/_{20}$, а $^1/_{10}$ полнаго ценза.

Участіе въ земскихъ выборахъ крестьянъ обставлено совер-

шенно особыми условіями. Для нихъ не установлено опредѣленнаго имущественнаго ценза; но зато къ избранію гласныхъ отъ нихъ примѣнена система косвенныхъ выборовъ, и крестьяне избираютъ собственно кандидатовъ въ гласные по одному отъ каждой волости, а гласные назначаются уже губернаторомъ изъ числа этихъ кандидатовъ. Если же въ какомъ-нибудь уѣздѣ волостей окажется не больше числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ крестьянъ, губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе разрѣшаетъ волостнымъ сходамъ наиболѣе населенныхъ волостей избирать по два лица (ст. 56). Въ проектѣ министерства предполагалось установить, чтобы отъ каждой волости избиралось по два кандидата, съ тѣмъ, чтобы губернаторъ могъ по своему усмотрѣнію увеличивать это число до трехъ и уменьшать до одного. Но Государственный Совѣтъ нашелъ это неудобнымъ, такъ какъ это дѣлало бы возможнымъ утвержденіе 2 или 3 лицъ изъ одной и той же волости и, слѣдовательно, приводило бы къ крайне неравномѣрному представительству отдѣльныхъ волостей [1]).

Утвержденіе по избранію губернатора положеннаго числа гласныхъ отъ крестьянъ изъ лицъ, избранныхъ волостными сходами, введено Положеніемъ 1890 г. Но система косвенныхъ выборовъ въ примѣненіи къ избранію гласныхъ отъ крестьянъ установлена уже Положеніемъ 1864 г., и притомъ тогда она была еще сложнѣе. Волостные сходы избирали тогда только выборщиковъ, въ числѣ, не превышающемъ одной трети волостного схода, а выборщики уже избирали гласныхъ.

Замѣна для крестьянъ имущественнаго ценза системой косвенныхъ выборовъ при составленіи Положенія 1864 г. мотивировалась тѣмъ, что у крестьянъ „частной недвижимой собственности почти не существуетъ, различія въ имущественныхъ интересахъ членовъ сельскихъ общинъ весьма мало, вообще говоря, даже совсѣмъ нѣтъ“. Первоначально, впрочемъ, предполагалось избраніе гласныхъ отъ крестьянъ предоставить собранію, составленному изъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, при чемъ коммиссія полагала, что такой составъ избирательнаго собранія имѣлъ бы „мало существеннаго различія“ сравнительно съ собраніемъ, составленнымъ изъ спеціально избранныхъ выборщиковъ [2]). Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что „производство выборовъ чрезъ административныя лица не можетъ назваться

---

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 147.

[2]) Матеріалы, I, стр. 157.

правильнымъ. Крестьяне не считаютъ своихъ старшинъ и старостъ людьми совершенно независимыми отъ поставленнаго надъ ними начальства и едва ли будутъ смотрѣть на гласныхъ, этими людьми избранныхъ, какъ на своихъ представителей", и потому предпочелъ избраніе крестьянами особыхъ выборщиковъ [1]).

Наше законодательство установляетъ для земскаго представительства только одинъ имущественный цензъ. Для участія въ земскихъ выборахъ нѣтъ ни служебнаго, ни образовательнаго ценза. Извѣстный уровень образованія или занятіе опредѣленныхъ должностей не служитъ основаніемъ ни для освобожденія отъ требованія имущественнаго ценза, ни для пониженія его. Этимъ законодательство о земскихъ выборахъ отступило отъ своего историческаго образца—дворянскихъ выборовъ.

Это отступленіе было принято не сразу. Коммиссія, вырабатывавшая Положеніе 1864 г., признавала „весьма полезнымъ призвать къ участію въ земскихъ дѣлахъ лицъ, званіе и образованіе которыхъ представляетъ особенное ручательство благонадежности и нравственныхъ качествъ", и потому предполагала „понизить цензъ для землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ сельскому духовенству и для получившихъ образованіе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ". Для духовенства предполагалось довольствоваться владѣніемъ недвижимостью цѣною въ 1.000 р. [2]), для лицъ съ высшимъ образованіемъ—въ 3.000 р. При обсужденіи проекта въ совѣтѣ министровъ это постановленіе было исключено [3]), а въ окончательной редакціи проекта, представленной въ Государственный Совѣтъ, образовательный цензъ замѣнили служебнымъ, и притомъ ему придано было вполнѣ самостоятельное значеніе; дворяне, занимавшіе въ уѣздѣ въ теченіе трехъ лѣтъ должности мирового посредника или мирового судьи, получали право личнаго участія въ выборахъ независимо отъ какого-либо имущественнаго ценза [4]). Эта мысль нашла себѣ дальнѣйшее развитіе въ отзывѣ графа М. Корфа; онъ предлагалъ „учредить особый разрядъ т. н. capacités, которымъ предоставить право личнаго участія въ выборахъ по цензу, пониженному, напр., даже до 1/10 полнаго ценза; сюда могли бы быть причислены лица, занимающія или занимавшія должности мировыхъ судей, посредниковъ, членовъ земскихъ учрежденій, предводителей, депу-

[1]) Матеріалы, II, стр. 515.

[2]) Матеріалы, I, стр. 155, 181, 194.

[3]) Матеріалы, I, стр. 216.

[4]) Матеріалы, II, стр. 33. Въ объяснительной запискѣ нѣтъ къ этому мотивовъ.

татовъ дворянства, городскихъ головъ и т. д., сюда же, можетъ быть, не было бы препятствія включить и всѣхъ окончившихъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ“ [1]). Но всѣ эти предположенія были рѣшительно отвергнуты Государственнымъ Совѣтомъ на томъ основаніи, что „земскія учрежденія суть земскохозяйственныя; они не могутъ имѣть никакого другого значенія и учреждаются единственно для завѣдыванія дѣлами мѣстнаго хозяйства. Поэтому участіе въ сихъ учрежденіяхъ должны имѣть только лица, заинтересованныя въ земскомъ хозяйствѣ по владѣнію имуществомъ“ [2]).

Такъ какъ при составленіи Положенія 1890 г. выдвигалось съ особенною силою государственное значеніе земскихъ учрежденій, то можно было ожидать, что эти сомнѣнія въ возможности установить, на ряду съ имущественнымъ, служебный или образовательный цензъ, основанныя на признаніи исключительно хозяйственнаго значенія земства, отпадутъ; что именно въ виду государственнаго значенія теперь будетъ обезпечено привлеченіе къ участію въ земскомъ самоуправленіи болѣе развитыхъ элементовъ мѣстнаго общества. Но ожиданія эти не оправдались. Положеніе нисколько не ослабило исключительнаго значенія имущественнаго ценза.

Въ одномъ отношеніи оно даже усилило его, устранивъ вовсе отъ участія въ земской дѣятельности духовенство, являющееся несомнѣнно въ уѣздномъ населеніи представителемъ образованія и притомъ чисто русскаго. Вопросъ о допустимости участія духовенства въ земскомъ представительствѣ былъ обсужденъ при разсмотрѣніи Положенія 1864 года въ Государственномъ Совѣтѣ. При этомъ было обращено главное вниманіе на особенности положенія „нашего сельскаго духовенства, живущаго среди сельскаго населенія, въ прямомъ соприкосновеніи съ его нуждами. Священнослужитель имѣетъ семью, которую онъ долженъ содержать, землю, которую онъ долженъ обрабатывать, ему близко извѣстны матеріальные интересы его прихожанъ. Въ этомъ заключается одно изъ важныхъ преимуществъ нашего сельскаго священника. Зная и чувствуя на самомъ себѣ потребности и лишенія своихъ прихожанъ, онъ чрезъ это самое и пользуется ихъ довѣріемъ и можетъ имѣть на нихъ благотворное вліяніе и способствовать сближенію духовенства съ народомъ. Поэтому всякія мѣры, которыя бы клонились къ ослабленію этой связи, къ отчу-

[1]) Матеріалы, II, стр. 415.
[2]) Матеріалы, II, стр. 501.

жденію священниковъ отъ интересовъ ихъ паствы, могли бы ослабить вліяніе духовенства на народъ, отняли бы отъ духовенства способъ пещись о поддержаніи и утвержденіи въ народѣ началъ православія и христіанской нравственности. Такія именно послѣдствія имѣло бы устраненіе священнослужителей отъ участія въ земскомъ представительствѣ. Къ участію въ дѣлахъ земства предполагается призвать нынѣ всѣ сословія. Устраненіе однихъ только священнослужителей произвело бы самое невыгодное впечатлѣніе не только на духовенство, но и на народъ. Правительство показало бы чрезъ то, что оно смотритъ на духовенство, какъ на особую касту, которая не должна имѣть ничего общаго съ народомъ, не должна пользоваться общими для всѣхъ гражданскими правами“ [1]).

При составленіи Положенія 1890 г. этимъ доводамъ были противопоставлены слѣдующія едва ли убѣдительныя соображенія [2]). Во-первыхъ, указывалось, что въ виду изъятій большей части церковныхъ имуществъ отъ земскаго обложенія, матеріальные интересы церкви въ земствѣ крайне незначительны. Но и составители Положенія 1890 г. поняли, что въ разрѣшеніи вопроса объ участіи въ земствѣ представителей церкви едва ли возможно рѣшающее значеніе придавать незначительности связанныхъ съ этимъ матеріальныхъ интересовъ. Поэтому, во-вторыхъ, они указывали, что „вліяніе духовенства едва ли обезпечивается участіемъ его въ избирательныхъ съѣздахъ, ибо нерѣдко случается, что въ числѣ избранныхъ гласныхъ не оказывается ни одного священнослужителя [3]). Поэтому, для предоставленія церкви права голоса въ мѣстныхъ дѣлахъ признано ими болѣе цѣлесообразнымъ допустить въ составъ земскихъ собраній особыхъ депутатовъ по назначенію епархіальнаго начальства. Конечно, между такимъ заключеніемъ и его предпосылкой нѣтъ прямого соотвѣтствія. Если надо было обезпечить непремѣнное нахожденіе въ числѣ гласныхъ священнослужителей, можно было, не замѣняя выборовъ назначеніемъ, образовать изъ духовенства, подобно дворянамъ и городскимъ обывателямъ, особую группу избирателей. Противъ участія духовенства въ выборахъ приведено было только то соображеніе,

[1]) Матеріалы, II, стр. 511.

[2]) Объяснительная записка 1888 г., стр. 31, 32.

[3]) На земскихъ выборахъ 1883 года изъ общаго числа 19.026 уѣздныхъ землевладѣльцевъ, духовныхъ лицъ было 1.584 ч. или 15%. Въ 16 уѣздахъ они составляли большинство. Уѣздныхъ гласныхъ изъ духовенства было избрано всего 305 или 2% общаго ихъ числа. См. мою замѣтку о статистикѣ земскихъ выборовъ въ Юрид. Лѣтописи, 1890, т. I, стр. 463.

что „при существующемъ порядкѣ земскихъ выборовъ, нерѣдко сопровождающихся неблаговидными интригами, участіе духовенства въ избирательныхъ съѣздахъ не можетъ не имѣть послѣдствіемъ нѣкотораго ущерба для его нравственнаго авторитета и для самаго достоинства духовнаго сана". Повидимому, составители Положенія 1864 г. имѣли больше довѣрія къ достоинству и нравственному вліянію нашего духовенства, предполагая, что участіе его въ выборахъ должно поднять достоинство выборовъ, а никакъ не уронить достоинство самого духовенства. На первый взглядъ самымъ сильнымъ доводомъ противъ участія духовенства въ земствѣ служатъ сомнѣнія въ согласимости его съ каноническими правилами, не допускающими вмѣшательства духовенства въ дѣла мірского управленія. Но если такъ, какъ же Положеніе 1890 г. допускаетъ назначеніе духовныхъ лицъ въ составъ земскаго собранія епархіальнымъ начальствомъ? Каноническія правила во всякомъ случаѣ не дѣлаютъ различія между участіемъ въ дѣлахъ мірского управленія, по выборамъ и по назначенію отъ правительства. Къ тому же ни избиратели, ни даже гласные не могутъ быть признаны мірскими правителями, а къ избранію духовныхъ лицъ въ члены земскихъ управъ не допускало и Положеніе 1864 года. Основаніемъ указанныхъ сомнѣній служитъ, конечно, шестое апостольское правило: епископъ, или пресвитеръ, или діаконъ да не пріемлетъ на себя мірскихъ попеченій (κόσμικαι φροντίδες). Мотивъ этого запрета заключается въ несовмѣстимости съ духовнымъ саномъ стремленій къ власти и почестямъ. Занятія же, напр., дѣлами общественнаго призрѣнія или народнаго образованія и вселенскими соборами, именно четвертымъ и седьмымъ, признавались вполнѣ совмѣстимыми съ духовнымъ саномъ. А общественное призрѣніе и народное образованіе какъ разъ составляютъ и задачи земской дѣятельности.

Запрещеніе духовенству участвовать въ избирательныхъ съѣздахъ законъ распространяетъ на всѣ христіанскія исповѣданія (ст. 26, п. 2), но только на христіанскія. Такимъ образомъ, для духовенства не-христіанскаго создается привилегированное положеніе сравнительно съ христіанскимъ. Правда, евреи вовсе не допускаются къ участію въ земскомъ представительствѣ (М. Г. С. 12 іюня 1890 г., п. XII. Собр. узак. 1890 г., ст. 597). Но и затѣмъ все-таки остаются духовенства караимское и магометанское—газаны и муллы.

Кромѣ ценза, какъ положительнаго условія избирательнаго права, законъ установляетъ еще и отрицательныя условія. Не могутъ участвовать въ избирательныхъ съѣздахъ лица: 1) состоя-

щія подъ слѣдствіемъ или судомъ или уже подвергшіяся суду за преступленія и проступки, влекущіе за собою лишеніе и ограниченіе правъ состоянія или исключеніе изъ службы, а также за преступленія, предусмотрѣнныя въ ст. 169, 177 мир. уст., когда они судебными приговорами не оправданы [1]); 2) отрѣшенныя отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ [2]); 3) подвергшіяся несостоятельности, до опредѣленія свойства ея всѣ, а по опредѣленіи—всѣ, кромѣ несчастныхъ; 4) лишенныя духовнаго сана за пороки и исключенныя изъ сословныхъ обществъ; 5) состоящія подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 27), и 6) лица, несостоящія въ русскомъ подданствѣ (ст. 26).

Эти отрицательныя условія въ общемъ одинаково опредѣляются и въ Положеніи 1864 г. и въ дѣйствующемъ Положеніи [3]). Но въ Положеніи 1864 г., эти условія имѣли совершенно общее значеніе, относясь ко всемъ земскимъ избирателямъ безразлично. Условія эти опредѣлялись въ немъ какъ условія участія въ избирательныхъ съѣздахъ, а тогда всѣ уѣздные гласные, въ томъ числѣ и гласные отъ крестьянъ, избирались не иначе, какъ на избирательныхъ съѣздахъ. Дѣйствующее Положеніе установляетъ эти отрицательныя условія, какъ условія участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Между тѣмъ теперь кандидаты въ гласные отъ крестьянъ выбираются не на избирательныхъ собраніяхъ, а на избирательныхъ волостныхъ сходахъ. Поэтому къ избранію гласныхъ отъ крестьянъ отрицательныя условія, опредѣленныя ст. 27 Земск. пол., не примѣнимы. Въ выборѣ гласныхъ отъ крестьянъ не могутъ поэтому участвовать только тѣ лица, которыя вообще не могутъ участвовать въ волостномъ сходѣ. Спеціальныхъ отрицательныхъ условій для участія въ волостномъ

---

[1]) [Права участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ лично за себя или въ качествѣ представителя, а равно права участвовать въ избирательныхъ съѣздахъ, лишаются: 1) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія. Ст. 27 по Прод. 1906 г.].

[2]) [хотя бы они и были освобождены отъ этого наказанія за давностью, силою манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія. Тамъ же].

[3]) Въ Положеніи 1864 г. ст. 17 не было указано, въ числѣ отрицательныхъ условій, состоянія подъ гласнымъ полицейскимъ надзоромъ.

сходѣ законъ не устанавливаетъ, и тутъ прилагаются тѣ же правила, какія установлены въ этомъ отношеніи для сельскихъ сходовъ. А согласно 2 прим. къ ст. 47. Общ. пол. крест. [1]) не могутъ участвовать въ сельскихъ сходахъ только состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ по преступленіямъ и проступкамъ, влекущимъ за собою лишеніе всѣхъ особенныхъ правъ [2]), или же отданные по приговору судебныхъ мѣстъ подъ надзоръ обществъ. Повидимому, такое различіе въ отрицательныхъ условіяхъ для крестьянъ и для избирателей другихъ сословій явилось случайнымъ результатомъ недостаточно обдуманной редакціи статей новаго Положенія.

Мужской полъ и 25-лѣтній возрастъ составляютъ условія не избирательнаго права, а только избирательной дѣеспособности (ст. 17). И лица, недостигшія 25 лѣтъ, и женщины, если удовлетворяютъ другимъ условіямъ, не лишаются избирательнаго права, но только не могутъ осуществлять его сами, не могутъ лично участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ а только чрезъ представителей, малолѣтніе—чрезъ опекуновъ, несовершеннолѣтніе—чрезъ попечителей, если они удовлетворяютъ сами условіямъ личнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ [3]), недостигшіе 25 лѣтъ—чрезъ уполномоченныхъ ими на то лицъ, подъ тѣмъ же условіемъ, и женщины—чрезъ уполномочиваемыхъ ими отцовъ, мужей, сыновей, зятей, внуковъ, родныхъ братьевъ или племянниковъ, безъ такого условія (ст. 18). Хотя законъ говоритъ при этомъ о женщинахъ совершенно общимъ образомъ но въ виду того, что и о совершеннолѣтнихъ говорится также безъ различія ихъ пола, надо заключить, что несовершеннолѣтнія женщины подчиняются въ отношеніи осуществленія избирательнаго права тѣмъ же правиламъ, какъ и несовершеннолѣтніе мужчины.

Кромѣ указанныхъ категорій физическихъ лицъ, чрезъ представителей осуществляютъ право голоса также юридическія лица, владѣющія требуемымъ цензомъ. Представители ихъ лично могутъ и не имѣть ценза, но должны удовлетворять всѣмъ другимъ условіямъ избирательнаго права (ст. 22).

Наконецъ, можно по желанію осуществлять свое избирательное право чрезъ своего неотдѣленнаго сына (ст. 19). Законъ не

---

[1]) [Прим. къ ст. 57 изд. 1902 г. по Прод. 1906 г. Объ отданныхъ по приговору судебныхъ мѣстъ подъ надзоръ обществъ здѣсь болѣе не упоминается].

[2]) Конечно, и лишенные всѣхъ или всѣхъ особенныхъ правъ. Но освобожденные отъ суда за такія преступленія не въ силу оправдательнаго приговора участвуютъ въ сельскихъ сходахъ.

[3]) Положеніе 1864 г. ст. 18 это условіе распространяло и на опекуновъ.

говоритъ, какимъ условіямъ должны удовлетворять эти сыновья. Надо думать, что всѣмъ вообще условіямъ избирательнаго права и избирательной дѣеспособности, кромѣ имущественнаго ценза.

Слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что, подобно отрицательнымъ условіямъ избирательнаго права и по тѣмъ же самымъ основаніямъ, требованіе 25-лѣтняго возраста, какъ условіе избирательной дѣеспособности, не относится къ членамъ избирательныхъ волостныхъ сходовъ.

Какъ мы уже говорили, земскіе избиратели группируются по сословіямъ. Крестьяне избираютъ гласныхъ въ составѣ волостныхъ сходовъ. Всѣ другіе избиратели—въ составѣ двухъ избирательныхъ собраній, изъ которыхъ первое составляется изъ дворянъ, второе—изъ лицъ всѣхъ прочихъ состояній (ст. 28). Участвующіе въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ сообразно съ этимъ образуютъ два избирательныхъ съѣзда (ст. 31). Принадлежность къ тому или другому собранію или съѣзду опредѣляется личнымъ сословнымъ положеніемъ даннаго избирателя. Поэтому лица, участвующія въ выборахъ въ качествѣ представителей, входятъ въ составъ не того собранія или съѣзда, къ которому бы принадлежалъ при личномъ участіи представляемый, а въ составъ того собранія, къ которому они сами принадлежатъ по своему сословному положенію. Если, напр., не-дворянинъ назначитъ своимъ представителемъ дворянина, онъ будетъ участвовать въ первомъ, а не во второмъ собраніи. Только относительно представителей юридическихъ лицъ постановлено, что они всегда входятъ въ составъ второго избирательнаго собранія, кто бы они сами ни были.

Относительно представителей юридическихъ лицъ законъ требуетъ, чтобы они удовлетворяли условіямъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ (ст. 22), а не въ избирательныхъ собраніяхъ. А такъ какъ и крестьяне участвуютъ въ выборахъ, то и они могутъ быть, согласно точному смыслу закона, назначаемы представителями юридическихъ лицъ и въ этомъ качествѣ участвовать во второмъ избирательномъ собраніи. Это, конечно, опять результатъ невнимательной редакціи новаго Положенія, приводящій къ весьма странной несообразности.

Крестьянинъ, лично владѣющій недвижимостью въ 15.000 р., не можетъ участвовать въ избирательномъ собраніи именно потому, что онъ крестьянинъ.

И вмѣстѣ съ тѣмъ, любой безземельный крестьянинъ по уполномочію какого-нибудь промышленнаго товарищества получаетъ доступъ во второе избирательное собраніе

Дополненіе. [Высочайшимъ указомъ 5-го октября 1906 г. между прочимъ повелѣно: „предоставить сельскимъ обывателямъ, обладающимъ установленнымъ цензомъ, помимо надѣльной земли, участвовать во вторыхъ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ и собраніяхъ, независимо отъ участія ихъ въ выборахъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ уѣзда". Далѣе, на основаніи ст. 51 Пол. о земск. учр. 1890 г. гласные отъ сельскихъ обществъ избираются волостными сходами. Изъ числа избранныхъ губернаторъ утверждаетъ положенный росписаніемъ комплектъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ и опредѣляетъ очередь, на основаніи которой остальныя избранныя лица заступаютъ утвержденныхъ, въ случаѣ выбытія послѣднихъ до окончанія трехлѣтняго срока. Пунктомъ X упомянутаго указа повелѣно: отмѣнить правило объ утвержденіи губернаторомъ земскихъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ изъ числа кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами, предоставивъ избраннымъ кандидатамъ самостоятельное избраніе изъ своего состава положеннаго числа гласныхъ и опредѣленіе очереди заступленія ихъ остальными кандидатами].

Что касается условій избираемости, то дѣйствующее Положеніе опредѣляетъ ихъ только для гласныхъ, избираемыхъ избирательными собраніями. Условія эти тѣ же, что̀ и условія участія въ избирательныхъ собраніяхъ, и притомъ каждое избирательное собраніе можетъ избирать только лицъ, принадлежащихъ къ его составу (ст. 38). Относительно кандидатовъ въ гласные, избираемыхъ волостнымъ сходомъ, законъ не установляетъ никакихъ условій избираемости. Слѣдовательно, волостной сходъ можетъ избирать и лицъ, не принадлежащихъ къ его составу, и лицъ, не достигшихъ 25 лѣтъ. Это, безъ сомнѣнія, есть слѣдствіе небрежной редакціи новаго Земскаго Положенія. Въ Положеніи 1864 года, какъ общее правило, также было установлено, что каждый избирательный съѣздъ можетъ избирать въ гласные только лицъ, участвующихъ въ данномъ съѣздѣ, но для съѣздовъ сельскаго сословія была сдѣлана особая оговорка, что они могутъ избирать и членовъ съѣзда уѣздныхъ землевладѣльцевъ и священно-служителей (ст. 35). Составители Положенія 1890 г., стремясь возможно послѣдовательнѣе провести въ организаціи земскихъ выборовъ сословное начало, имѣли въ виду уничтожить это право крестьянъ выбирать въ гласные и не-крестьянъ и потому исключили изъ текста новаго Положенія указаніе на это право, но при этомъ по недосмотру ст. 38, опредѣляющую условія избираемости, редактировали такъ, что она оказалась къ выборамъ гласныхъ отъ крестьянъ непримѣнимой.

Избирательныя собранія собираются въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію уѣздной управы, подъ предсѣдательствомъ первое—уѣзднаго предводителя, второе—городского головы (ст. 28, 29). Второе избирательное собраніе можетъ быть

раздѣляемо на отдѣленія съ разрѣшенія губернатора, испрашиваемаго уѣздной управой, и тогда въ отдѣленіяхъ, собирающихся въ главномъ городѣ уѣзда, предсѣдательствуетъ одинъ изъ избирателей по назначенію губернатора. Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ каждаго отдѣленія, также опредѣляется губернаторомъ (ст. 30).

Списки лицъ, имѣющихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ, составляются уѣздною управою и публикуются за четыре мѣсяца до выборовъ (ст. 34). Въ теченіе мѣсяца заявленія о неправильностяхъ списка могутъ быть подаваемы въ уѣздную управу (ст. 35). Недовольные распоряженіями управы могутъ ихъ обжаловать въ семидневный срокъ губернатору, который передаетъ эти жалобы на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 36). Избирательные списки по сдѣланнымъ въ нихъ исправленіямъ представляются на усмотрѣніе губернатора и затѣмъ въ окончательномъ видѣ публикуются не позже какъ за мѣсяцъ до выборовъ (ст. 35, 37).

Избирательные собранія и съѣзды продолжаются не болѣе двухъ дней. Выборы на нихъ производятся закрытой подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами (ст. 41). Баллотировка шарами непремѣнно предполагаетъ систему кандидатуръ, но законъ не даетъ никакихъ опредѣленій объ условіяхъ и порядкѣ заявленія кандидатовъ. Слѣдовательно, баллотировкѣ долженъ быть подвергаемъ каждый кѣмъ-либо заявленный кандидатъ, хотя бы однимъ только избирателемъ, или хотя бы предложившій самъ себя.

Дѣйствующее Положеніе предусматриваетъ возможность того, что выборы уѣздныхъ гласныхъ не состоятся. Если будетъ избрано менѣе $^2/_3$ положеннаго числа гласныхъ, или въ день, назначенный для выборовъ, къ 3 часамъ пополудни число явившихся избирателей не превыситъ $^2/_3$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію, то губернаторъ дѣлаетъ распоряженіе о созваніи вновь избирательнаго собранія (ст. 50). Если же и затѣмъ окажутся избранными менѣе $^2/_3$ положеннаго числа гласныхъ, министръ внутреннихъ дѣлъ или продолжаетъ на время не долѣе 3 лѣтъ срокъ полномочій прежнихъ гласныхъ, или назначаетъ на тотъ же срокъ предсѣдателя и членовъ уѣздной управы (ст. 53).

§ 53. Земскія собранія.

Избранные избирательными собраніями и волостными сходами на трехлѣтній срокъ гласные составляютъ уѣздное земское собраніе. Но въ составъ его входятъ, кромѣ уѣздныхъ гласныхъ, еще и другія лица: 1) представители вѣдомства государственныхъ имуществъ и удѣльнаго (по одному изъ каждаго), назначаемые соотвѣтственными министрами, если въ уѣздѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли; 2) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить; 3) городской голова главнаго города уѣзда (ст. 57) [1]), и 4) предсѣдатель и члены уѣздной управы, хотя бы они и не состояли гласными (ст. 121).

Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель (ст. 54). Такъ было и по Положенію 1864 г. Но установленіе это вызвало тогда большія разногласія. Мысль о предоставленіи предсѣдательства въ уѣздномъ собраніи предводителю была впервые выражена петербургскимъ дворянствомъ и была принята въ первоначальномъ проектѣ коммиссіи [2]). Но въ Высочайше одобренныхъ въ 1862 г. главныхъ началахъ, выработанныхъ въ совѣтѣ министровъ, предположено было назначеніе предсѣдателя изъ числа гласныхъ предоставить правительству [3]). Но предположеніе это было единогласно отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ, находившимъ, что это могло бы „возбудить неумѣстныя нареканія на правительство въ намѣреніи назначеніемъ предсѣдателя въ земскія собранія придать имъ значеніе органовъ власти. Кромѣ того, назначеніе предсѣдателей министромъ неудобо-

---

[1]) Въ уѣздномъ земскомъ собраніи, кромѣ уѣздныхъ гласныхъ участвуютъ: 1) представители вѣдомствъ землеустройства и земледѣлія и удѣльнаго (по одному отъ каждаго вѣдомства), назначаемые начальникомъ мѣстнаго управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ и министромъ императорскаго двора и удѣловъ, если въ уѣздѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли; 2) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство найдетъ полезнымъ его назначить; 3) городской голова губернскаго или уѣзднаго города по принадлежности; 4) инспекторъ сельскаго хозяйства по приглашенію предсѣдателя собранія съ совѣщательнымъ голосомъ и 5) при обсужденіи собраніемъ плана дѣйствій по выдачѣ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія представитель главнаго управленія землеустройства и земледѣлія по назначенію главноуправляющаго. Ст. 57 по Прод. 1906 г.].

[2]) Матеріалы, I, стр. 161.

[3]) Матеріалы, II, стр, 219.

исполнимо и на практикѣ, такъ какъ при значительномъ числѣ уѣздныхъ собраній министръ былъ бы поставленъ часто въ затрудненіе, кого выбрать въ предсѣдатели, и могли бы быть случаи назначеній неудачныхъ. Притомъ самое открытіе собраній послѣ производства выборовъ отсрочивалось бы каждый разъ до назначенія министромъ предсѣдателя; для отдаленныхъ уѣздовъ такая отсрочка могла бы быть слишкомъ продолжительна“ [1]). Однако, затѣмъ самое опредѣленіе порядка замѣщенія должности предсѣдателя вызвало въ совѣтѣ разногласіе. Одна половина членовъ общаго собранія (23 чл.) полагала предоставить самому собранію избраніе своего предсѣдателя, такъ какъ „предсѣдатель каждаго собранія, состоящаго изъ выборныхъ, долженъ быть избранъ самимъ собраніемъ“ [2]). Другая же половина, мнѣніе которой и удостоилось Высочайшаго утвержденія, возвратилась къ первоначальному предположенію о предсѣдательствованіи въ собраніи уѣзднаго предводителя, такъ какъ „и для правительства, и для самого земства весьма важно, чтобы предсѣдатели были люди вполнѣ благонадежные, на которыхъ можно было бы вполнѣ положиться, а этимъ условіямъ въ уѣздахъ всего болѣе удовлетворяютъ предводители; они суть лица, удостоенныя довѣріемъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлахъ земства, и по своимъ занятіямъ соотвѣтствуютъ тѣмъ условіямъ, какія требуются отъ предсѣдателей собранія. Порученіе имъ предсѣдательствовать въ собраніяхъ, продолжающихся всего нѣсколько дней и постановляющихъ свои опредѣленія по большинству голосовъ, не можетъ быть принято съ неудовольствіемъ или возбудить сословный антагонизмъ“ [3]).

Предводитель предсѣдательствуетъ въ собраніи. Предсѣдательство предполагаетъ только руководительство обсужденіемъ и рѣшеніемъ дѣлъ, но не самое участіе въ сужденіяхъ собранія. Такъ, прусскій ландратъ, хотя и предсѣдательствуетъ въ крейстагѣ, не имѣетъ, однако, въ немъ права голоса. Наше законодательство постановляетъ только, что въ случаѣ равенства голосовъ при открытомъ голосованіи голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Отсюда можно заключить, что всѣ участвующіе въ собраніи, въ томъ числѣ и предсѣдатель, пользуются одинаковыми правами въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ.

---

[1]) Матеріалы, II, стр. 419.

[2]) Въ соединенныхъ департаментахъ это мнѣніе было принято большинствомъ 11 противъ 7.

[3]) Матеріалы, II, стр. 420.

Губернское земское собраніе составляется изъ губернскихъ гласныхъ въ положенномъ по росписанію числѣ и, кромѣ того, изъ всѣхъ уѣздныхъ предводителей, мѣстныхъ управляющихъ государств. имущ. и удѣльн. управл. [1]), предсѣдателей уѣздн. управъ, депутата отъ духовн. вѣдом., если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить (ст. 56), а также предсѣдателя и членовъ губернской земской управы, хотя бы они и не состояли губернскими гласными (ст. 121). Предсѣдательствуетъ въ губернскомъ собраніи губернскій предводитель, но только въ томъ случаѣ, если Высочайшею властью не будетъ къ тому назначено особое лицо (ст. 54). На случай Высочайшаго назначенія никакихъ условій для выбора предсѣдателя законъ не установляетъ.

Губернскіе гласные избираются уѣздными собраніями изъ числа уѣздныхъ гласныхъ срокомъ на три года (ст. 14). Слѣдовательно, участвующіе въ уѣздномъ собраніи представители духовнаго и удѣльнаго вѣдомства и вѣдомства государственныхъ имуществъ, а также городской голова въ губернскіе гласные избраны быть не могутъ.

Существующій теперь порядокъ избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями установленъ былъ и Положеніемъ 1864 г.; но при выработкѣ его вопросъ этотъ возбудилъ довольно значительныя разногласія. Графъ Корфъ въ своемъ отзывѣ обращалъ вниманіе на неудобство избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями по большинству голосовъ. Такой порядокъ долженъ былъ привесть къ одностороннему представительству въ губернскихъ собраніяхъ партіи, представители которой въ уѣздныхъ собраніяхъ составятъ большинство. Составъ губернскихъ собраній долженъ поэтому получиться слишкомъ однороднымъ, не представляющимъ собою разнородныхъ интересовъ мѣстнаго общества.

Въ виду этого гр. Корфъ предлагалъ примѣнить къ избранію губернскихъ гласныхъ систему пропорціональнаго представительства [2]). Но предложеніе его встрѣтило возраженія, указывавшія на сложность этой системы выборовъ, на то, что она нигдѣ еще

---

[1]) [мѣстныхъ начальниковъ управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ и управляющихъ удѣльными округами. При обсужденіи собраніемъ плана дѣйствій по выдачѣ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія въ губ. земск. собр. участвуетъ представитель главнаго управленія землеустр. и землед. по назначенію главноуправляющаго]. См. ст. 56 и прим. по Прод. 1906 г.].

[2]) Матеріалы, II, стр. 432.

практически не примѣнялась [1]), на рискованность дѣлать при организаціи земскихъ учрежденій такіе опыты. Это заставило гр. Корфа въ Государственномъ Совѣтѣ отказаться отъ системы пропорціональнаго представительства и предложить взамѣнъ того установить непосредственное избраніе и губернскихъ гласныхъ тремя группами земскихъ избирателей, чѣмъ было бы обезпечено присутствіе и въ губернскихъ собраніяхъ представителей всѣхъ элементовъ мѣстнаго общества. Иначе же губернскія собранія легко могутъ оказаться состоящими изъ однихъ дворянъ. Къ этому предложенію Корфа присоединилось всего пять членовъ [2]). Рѣшительное большинство высказалось противъ на томъ основаніи, „что въ губернскихъ собраніяхъ будутъ собственно сосредоточены всѣ важнѣйшія дѣла. Посему, бо́льшую часть дѣлъ, возникающихъ въ уѣздахъ, будетъ разрѣшать губернское собраніе. Въ виду этого различія въ значеніи собраній уѣздныхъ и губернскихъ, едва ли можно то и другое составлять изъ гласныхъ, избираемыхъ путемъ прямого выбора одними и тѣми же избирателями. Выборъ губернскихъ гласныхъ потребуетъ гораздо бо́льшей разборчивости, которая достигается только при томъ условіи, чтобы кругъ избирателей былъ не очень многолюденъ, и чтобы онъ состоялъ изъ людей, по возможности образованныхъ и пользующихся въ обществѣ нѣкоторымъ довѣріемъ и вѣсомъ. Съ другой стороны, большинство находило, что губернскіе гласные, будучи избраны членами уѣзднаго собранія, которые, въ свою очередь, назначаются избирателями отъ различныхъ частей населенія, будутъ точно также представителями населенія, какъ если бы они были выбраны непосредственно съѣздами уѣздныхъ избирателей“. Это послѣднее соображеніе не оправдалось на дѣлѣ. Напротивъ, оказались вполнѣ справедливыми опасенія гр. Корфа. Преобладаніе дворянъ и чиновниковъ въ губернскихъ собраніяхъ оказалось совершенно подавляющимъ. Общее число губернскихъ гласныхъ за 1885—86 гг. было 2.284; изъ нихъ дворянъ и чиновниковъ—1.862, что̀ составляетъ 81%. Если же обратиться къ распредѣленію ихъ по отдѣльнымъ губернскимъ собраніямъ, то окажется, что изъ 34 губернскихъ собраній дворяне и чиновники не составляли большинства только въ трехъ: въ вятскомъ, олонецкомъ, пермскомъ. Съ установленіемъ дѣйствующимъ Положеніемъ обязательнаго численнаго пре-

[1]) Эти указанія были не совсѣмъ правильны: пропорціональное представительство примѣняется въ Даніи уже съ пятидесятыхъ годовъ. Но этого не зналъ и самъ Корфъ; онъ ссылается только на книгу Дж. Ст. Милля.

[2]) Пряшниковъ, Бахтинъ, кн. Суворовъ, Тимовскій, гр. Милютинъ.

обладанія въ уѣздныхъ собраніяхъ дворянъ, эта однородность состава губернскихъ собраній должна еще усилиться. Но теперь этого намѣренно желали достигнуть, и рѣшительное преобладаніе дворянъ въ губернскихъ собраніяхъ обезпечивается включеніемъ въ ихъ составъ всѣхъ предводителей губерніи.

Условія дѣятельности какъ земскихъ собраній, такъ и гласныхъ опредѣляются въ общемъ одними и тѣми же правилами какъ для уѣздныхъ, такъ и для губернскихъ собраній.

Гласные при вступленіи въ исполненіе своихъ обязанностей приносятъ присягу (ст. 55). Полномочія ихъ длятся три года, но они могутъ во всякое время отказаться отъ званія гласнаго. Кромѣ того, если послѣ избранія гласный утратилъ право участвовать въ земскихъ выборахъ, въ силу наступленія одного изъ отрицательныхъ условій (ст. 27), то онъ признается ipso jure выбывшимъ изъ состава собранія. Мѣсто такимъ образомъ выбывшихъ или отказавшихся замѣщается кандидатами (ст. 58), т.-е. лицами, избранными сверхъ положеннаго числа гласныхъ (ст. 43, 51). Хотя законъ говоритъ при этомъ совершенно общимъ образомъ о замѣнѣ выбывшихъ гласныхъ кандидатами, не различая уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ, но едва ли можно допустить, чтобы кандидатъ, замѣнившій выбывшаго гласнаго въ уѣздномъ собраніи, замѣнилъ его ео ipso безъ избранія въ уѣздномъ собраніи и въ собраніи губернскомъ.

Гласные, привлеченные къ судебной отвѣтственности при тѣхъ условіяхъ, при которыхъ такое привлеченіе лишаетъ права участвовать въ выборахъ, не лишаются званія гласнаго, а только временно устраняются изъ состава собранія впредь до окончанія судебнаго производства (ст. 58).

Присутствіе гласныхъ въ собраніи обязательно (ст. 59). Не явившагося безъ уважительныхъ причинъ гласнаго собраніе можетъ подвергнуть, но не иначе, какъ по постановленію $^2/_3$ голосовъ, въ первый разъ—замѣчанію, во второй—штрафу не свыше 75 р., въ третій—сверхъ штрафа исключенію изъ собранія на время, не долѣе слѣдующихъ выборовъ (ст. 60, Улож. о наказ., ст. 1440[1]). Законъ говоритъ не о лишеніи званія гласнаго и не объ исключеніи числа гласныхъ, а только объ исключеніи изъ собранія. Поэтому надо признать, что исключенный губернскимъ собраніемъ остается попрежнему уѣзднымъ гласнымъ, и исключенный уѣзднымъ собраніемъ остается тѣмъ не менѣе губернскимъ гласнымъ. Таково необходимое заключеніе изъ текста ст. 1440[1] Улож. о нак., но едва ли текстъ этой статьи соотвѣтствуетъ дѣйствительному намѣренію законодателя. По крайней

мѣрѣ очень странно, что гласный, исключенный уѣзднымъ собраніемъ изъ своей среды, можетъ оставаться представителемъ этого самаго уѣзднаго собранія въ собраніи губернскомъ.

Земскія собранія бываютъ очередныя, одинъ разъ въ годъ, и чрезвычайныя. Очередныя созываются: уѣздныя не позднѣе октября [1]), а губернскія—не позднѣе декабря [2]) по распоряженію управъ съ разрѣшенія губернатора (ст. 65). Но министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ разрѣшить открытіе очередныхъ собраній и позже этихъ сроковъ, съ тѣмъ, чтобы: 1) промежутокъ времени между уѣзднымъ и губернскимъ собраніемъ былъ достаточенъ для своевременнаго представленія губернатору уѣздныхъ смѣтъ; 2) чтобы отсрочка губернскаго собранія не препятствовала своевременному исполненію обязательныхъ для земства расходовъ и повинностей, и 3) чтобы губернское собраніе было назначено во всякомъ случаѣ не позже 1 февраля (ст. 66). Очередныя собранія продолжаются: губернскія — 20, а уѣздныя 19 дней, но по ходатайствамъ собраній сроки эти могутъ быть продолжены губернаторомъ (ст. 67). Чрезвычайныя собранія назначаются и разрѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ и только въ особо важныхъ случаяхъ (во время народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ)—губернаторомъ. Обсужденію чрезвычайныхъ собраній подлежатъ только тѣ вопросы, для разрѣшенія которыхъ они созваны (ст. 68) [3]).

Собранія открываются и закрываются, губернскія—губернаторомъ, уѣздныя — ихъ предсѣдателями (ст. 69). По открытіи собраніе выбираетъ изъ своей среды секретаря (ст. 70). Для законнаго состава засѣданій требуется присутствіе не менѣе половины числа гласныхъ и во всякомъ случаѣ не менѣе 10 гласныхъ. Только для выбора мировыхъ судей требуется присутствіе во всякомъ случаѣ не менѣе 12 гласныхъ. Съ другой стороны, чрезвычайныя собранія могутъ постановлять рѣшенія при всякомъ числѣ гласныхъ (ст. 74). Въ опредѣленіи quorum законъ, слѣдовательно, обращалъ вниманіе исключительно на число гласныхъ. Недостаточное число гласныхъ не можетъ быть восполнено наличностью другихъ членовъ собранія: представителями различныхъ вѣдомствъ или уѣздными предводителями.

[1]) [Не позднѣе 1 октября. Ст. 65 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Не позднѣе 1 декабря. Тамъ же].

[3]) [Чрезвычайныя земскія собранія губернскія и уѣздныя назначаются или разрѣшаются губернаторомъ съ точнымъ указаніемъ вопросовъ, подлежащихъ ихъ обсужденію. Если губернаторъ встрѣтитъ затрудненіе въ разрѣшеніи созыва собранія, то онъ представляетъ объ этомъ на усмотрѣніе министра вн. дѣлъ. Ст. 68 по Прод. 1906 г.].

Дѣла, подлежащія обсужденію земскихъ собраній, вносятся въ нихъ: 1) по предложеніямъ губернатора, 2) по представленіямъ управы, 3) по предложеніямъ предсѣдателя и членовъ собранія и 4) по просьбамъ или жалобамъ частныхъ лицъ. Члены собранія вносятъ свои предложенія чрезъ предсѣдателя (ст. 71). Прежде обсужденія дѣла въ собраніи оно можетъ быть передано на предварительное разсмотрѣніе особой коммиссіи изъ гласныхъ (ст. 72), и для обсужденія дѣлъ могутъ быть по распоряженію предсѣдателя приглашаемы въ собраніе для объясненій и посторонніе свѣдущія лица (ст. 73). Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, и, въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну при открытомъ голосованіи, мнѣніе предсѣдателя даетъ перевѣсъ (ст. 75). Выборы, дѣла о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ и о назначеніи имъ содержанія и пособій разрѣшаются закрытой баллотировкой шарами. Всѣ другія дѣла могутъ быть по усмотрѣнію собранія голосуемы и открыто (ст. 76).

§ 54. Исполнительные органы.

Организаціей представительства опредѣляется, какіе именно элементы мѣстнаго общества и въ какой именно степени призываются къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи. Организаціей исполнительныхъ органовъ самоуправленія обусловливается степень предоставляемой самоуправленію самостоятельности. Отъ той или другой системы представительства зависитъ отношеніе органовъ самоуправленія къ мѣстному обществу; отъ того или другого устройства исполнительныхъ органовъ зависитъ отношеніе ихъ къ правительственной власти.

Самое существо самоуправленія, какъ мы уже говорили, въ томъ именно и заключается, что осуществленіе въ мѣстности опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія совершается не непосредственными органами государства, а органами мѣстнаго общества. Поэтому, тамъ, гдѣ все участіе мѣстнаго общества въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго государственнаго управленія ограничивается только обсужденіемъ и рѣшеніемъ возбуждаемыхъ текущимъ управленіемъ вопросовъ, а самое исполненіе принятыхъ рѣшеній совершается правительственными учрежденіями, самоуправленія въ собственномъ смыслѣ слова не существуетъ.

Въ такомъ случаѣ нельзя сказать, чтобы государство возлагало на мѣстное общество осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Правительство сохраняетъ за собой

непосредственное осуществленіе всѣхъ задачъ государственнаго управленія, но только нѣкоторыя изъ нихъ осуществляетъ при содѣйствіи представителей мѣстнаго общества.

Такой именно характеръ имѣетъ участіе общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія во Франціи, по крайней мѣрѣ въ департаментахъ и въ округахъ (arrondissement). Мѣстное представительство организовано тамъ на широкомъ демократическомъ основаніи. Члены всѣхъ мѣстныхъ совѣтовъ, генеральныхъ, окружныхъ, муниципальныхъ, избираются непосредственно населеніемъ всеобщей подачей голосовъ. Но тѣмъ не менѣе всѣ эти совѣты не имѣютъ значенія настоящихъ органовъ самоуправленія, потому что не имѣютъ своихъ самостоятельныхъ исполнительныхъ органовъ. Всѣ ихъ постановленія приводятся въ исполненіе правительственными органами—префектами, су-префектами, мерами. Правда, съ 1870 г. въ департаментахъ, кромѣ генеральныхъ совѣтовъ, созываемыхъ два раза въ годъ, существуютъ еще избираемые генеральными совѣтами постоянныя департаментскія коммиссіи. Но это не есть собственно исполнительный органъ. Департаментская коммиссія не есть постоянно дѣйствующее учрежденіе, какимъ необходимо долженъ быть исполнительный органъ. Засѣданія коммиссіи, по правилу, происходятъ только разъ въ мѣсяцъ, и функціи ея заключаются лишь въ наблюденіи за тѣмъ, какъ префектъ исполняетъ постановленія генеральнаго совѣта.

При выработкѣ Положенія 1864 г. всѣми безусловно признавалась необходимость дать земству особые, зависящіе отъ него исполнительные органы. Тогда вовсе не находили себѣ сторонниковъ предположенія ни о возложеніи исполненія постановленій земскихъ собраній на правительственныя учрежденія, ни объ образованіи особыхъ исполнительныхъ земскихъ органовъ по назначенію отъ правительства. Доводы коммиссіи въ пользу необходимости порученія исполнительныхъ функцій особому земскому учрежденію сводились къ „сложности и спеціальности исполнительныхъ дѣйствій по земскимъ дѣламъ; необходимости подчинить непосредственно эти дѣйствія надзору земскихъ собраній и предупредить столкновенія и пререканія между общею правительственною властью и земскими учрежденіями, и, наконецъ, указаніями опыта, свидѣтельствующаго, что предоставленіе исполнительной дѣятельности по земскимъ дѣламъ общей исполнительной власти ведетъ вообще къ неблагопріятнымъ послѣдствіямъ“ [1]).

[1]) Матеріалы, I, стр. 418. Тутъ, очевидно, коммиссія имѣла въ виду существовавшій у насъ до введенія земскихъ учрежденій порядокъ завѣдыванія дѣлами о земскихъ повинностяхъ.

Рѣчь шла лишь о томъ, не слѣдуетъ ли включить въ составъ исполнительнаго органа, земской управы, члена отъ правительства, и предсѣдательство въ управѣ предоставить предводителямъ дворянства. Первое изъ этихъ предложеній было заявлено лишь однимъ членомъ коммиссіи (гр. Д. А. Толстымъ), а затѣмъ не нашло себѣ поддержки, такъ какъ „коронный членъ или не будетъ имѣть существеннаго значенія, или значеніе это будетъ въ ущербъ самостоятельности представительнаго начала“ [1]). Предположеніе о предсѣдательствѣ предводителей было принято большинствомъ коммиссіи и одобрено при разсмотрѣніи въ совѣтѣ министровъ [2]). Но затѣмъ оно встрѣтило рѣшительныя возраженія со стороны графа М. Корфа, обратившаго вниманіе на неловкость положенія предводителя, избираемаго однимъ собраніемъ и обязаннаго нести, въ качествѣ предсѣдателя управы, отвѣтственность предъ другимъ, и на существенное различіе качествъ, требуемыхъ отъ предводителя дворянства и предсѣдателя управы [3]). Съ этими доводами согласился Государственный Совѣтъ, при чемъ было еще добавлено и то соображеніе, что предсѣдательство предводителя въ управѣ уронитъ званіе предводителя въ смыслѣ его отдѣльнаго значенія, такъ какъ подчинитъ его собранію изъ представителей всѣхъ сословій [4]). По этимъ соображеніямъ въ Положеніи 1864 г. было постановлено всѣхъ членовъ и предсѣдателя управы избирать земскому собранію. При составленіи Положенія 1890 г. первоначально министерствомъ внутреннихъ дѣлъ было предположено выборныя управы замѣнить земскими присутствіями, состоящими изъ членовъ и предсѣдателя по назначенію отъ правительства. Мотивами такого предположенія выставлялось то, что „при полной зависимости отъ земскихъ собраній управы являются въ сущности ничѣмъ инымъ, какъ хозяйственными конторами сихъ общественныхъ коллегій. Подобный порядокъ вещей не можетъ быть сохраненъ при предполагаемой постановкѣ земскаго дѣла, какъ дѣла государственнаго, подлежащаго вѣдѣнію государственной власти совмѣстно съ земскимъ представительствомъ. Дѣло государственное можетъ быть поручаемо лишь государственнымъ установленіямъ, отъ правительства зависящимъ“ [5]). Эти доводы, очевидно, были

[1]) Матеріалы, I, стр. 185.

[2]) Въ коммиссіи только графъ А. А. Бобринскій былъ противъ него. Матеріалы, I, стр. 373.

[3]) Матеріалы, II, стр. 427.

[4]) Матеріалы, II, стр. 530.

[5]) Объяснительная записка 1888 г., стр. 36, 37.

дальше цѣли. Если принять ихъ, то вообще можно допустить существованіе въ мѣстности однихъ только правительственныхъ установленій, а не земскихъ. Министерство, повидимому, поняло это, и въ проектѣ, внесенномъ въ 1890 г. въ Государственный Совѣтъ, уже отказалось отъ замѣны выборныхъ управъ земскими присутствіями. Дѣйствующее положеніе предоставляетъ выборъ всего состава управы земскому собранію (ст. 115).

Въ проектѣ Положенія 1864 г. не былъ указанъ срокъ, на какой избираются члены управы. Въ Государственномъ Совѣтѣ на это было обращено вниманіе. Графъ Милютинъ полагалъ, что срокъ избранія членовъ управы долженъ совпадать со срокомъ, въ какой они обязаны давать отчетъ земскому собранію въ своей дѣятельности, такъ какъ, если бы управа по повѣркѣ не оправдала довѣрія собранія, было бы нераціонально продолжать ея дѣятельность на будущее время. Этимъ, конечно, существенно усиливалась отвѣтственность управы, потому что на возбужденіе уголовной отвѣтственности членовъ управы собраніе рѣшится гораздо труднѣе, чѣмъ на простое ихъ забаллотированіе. Но графъ Валуевъ противопоставилъ этому желательность придать управамъ, какъ учрежденію, постоянно и непрерывно дѣйствующему, больше устойчивости и постоянства состава, и Государственнымъ Совѣтомъ былъ принятъ тогда трехлѣтній срокъ [1]), сохранившійся и въ дѣйствующемъ Положеніи (ст. 123). Выбывшіе до срока замѣщаются кандидатами, а если таковыхъ нѣтъ, то въ первые два года производятся новые выборы, а въ послѣдній годъ вакантная должность замѣщается по назначенію отъ правительства (ст. 123).

Относительно условій избираемости въ члены управъ между старымъ и новымъ Положеніями существуетъ довольно значительная разница. По Положенію 1864 г. могли быть избираемы въ составъ управы только лица, участвовавшія въ избирающемъ собраніи (ст. 46). Теперь можно избирать какъ гласныхъ, и притомъ безразлично уѣздныхъ и губернскихъ, такъ и вообще всѣхъ, имѣющихъ право голоса въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 116). Слѣдовательно, члены избирательныхъ волостныхъ сходовъ и даже крестьяне, избранные сходомъ въ кандидаты, но губернаторомъ въ званіи гласныхъ не утвержденные, не могутъ быть избираемы; а крестьяне уѣздные гласные могутъ быть избираемы не только въ уѣздную, но и въ губернскую управу. На первый взглядъ можетъ показаться нѣсколько стран-

[1]) Матеріалы, II, стр. 531.

нымъ такое расширеніе круга лицъ, могущихъ быть избранными въ управу, за предѣлы состава избирающаго собранія. Если данное лицо не могло пройти на выборахъ въ гласные, то какъ допускать его въ управу? Но въ дѣйствительности это служитъ лишь нѣкоторымъ коррективомъ того правила, что каждое избирательное собраніе можетъ избирать гласныхъ только изъ своей собственной среды. Поэтому лицо, вообще пользующееся большимъ уваженіемъ мѣстнаго населенія, можетъ не попасть въ гласные только потому, что не найдетъ поддержки большинства въ томъ именно избирательномъ собраніи, къ которому само принадлежитъ. Въ члены управы оно все-таки можетъ оказаться избраннымъ.

Такъ какъ ст. 46 Положенія 1864 г. признавала могущими быть избранными въ управу всѣхъ участвующихъ въ избирающемъ собраніи лицъ, то и предсѣдательствующій въ немъ предводитель могъ также быть избраннымъ, хотя бы ни гласнымъ, ни земскимъ избирателемъ не былъ. Но теперь избранными въ управу могутъ быть только гласные и члены избирательныхъ собраній. Поэтому, предводитель, не выбранный въ гласные и не имѣющій голоса въ избирательномъ земскомъ собраніи, не можетъ быть избранъ въ управу. Это, повидимому, внесено въ законъ не намѣренно его составителями, а является случайнымъ результатомъ изложенія текста закона. Въ проектѣ министерства прямо была оговорена возможность совмѣщенія должности предводителя и предсѣдателя управы, и потому едва ли министерство хотѣло ограничить избираемость предводителей въ управу только тѣми случаями, когда предводитель вмѣстѣ съ тѣмъ гласный или избиратель. Государственный же Совѣтъ нашелъ лишь излишнимъ особо предусматривать возможность указаннаго совмѣщенія, въ виду удостовѣренной опытомъ его нежелательности, такъ какъ неудобно, если одно и то же лицо будетъ предсѣдательствовать и въ управѣ, обязанной отчетомъ, и въ собраніи, провѣряющемъ эти отчеты. Это привело бы къ необходимости замѣнять предсѣдателя собранія другимъ лицомъ при обсужденіи наиболѣе важныхъ вопросовъ, какими несомнѣнно представляются повѣрки отчетовъ управы. Однако, Государственный Совѣтъ не считалъ нужнымъ установлять и запрещенія избирать предводителя, если собраніе найдетъ это удобнымъ, въ предсѣдатели или члены управъ [1]).

Съ другой стороны, для предсѣдателей управы новое Положеніе установляетъ особое ограниченіе. На эту должность мо-

[1]) Отчетъ Госуд. Совѣта за 1890 г., стр. 159.

гутъ быть избираемы только лица, имѣющія право поступленія на государственную службу (ст. 117).

Хотя члены управы и замѣщаются по выборамъ, но правительство все-таки имѣетъ вліяніе на составъ управы, такъ какъ ему предоставлено утвержденіе избранныхъ въ управу лицъ. По Положенію 1864 г. утверждались только предсѣдатели (ст. 48, 56), теперь и члены: члены управы и предсѣдатель уѣздной управы—губернаторомъ, предсѣдатель губернской управы—министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 118). Новое Положеніе представляетъ еще ту особенность, что оно предоставляетъ земскому собранію избирать на управскія должности и по нѣскольку лицъ, изъ которыхъ тогда одно утверждается по усмотрѣнію правительства (ст. 115).

По Положенію 1864 г. не было прямо указано, въ чемъ заключаются послѣдствія неутвержденія избираемаго въ предсѣдатели управы. Но такъ какъ въ законѣ тогда былъ предусмотрѣнъ лишь одинъ способъ замѣщенія управскихъ должностей, то возможенъ былъ въ этомъ случаѣ лишь одинъ исходъ: производство новыхъ выборовъ, пока избранный не будетъ утвержденъ. Положеніе 1890 г. прямо предусматриваетъ этотъ случай. Въ проектѣ министерства предполагалось предоставить соотвѣтственно министру или губернатору, неутвердившимъ избранныхъ, прямо назначать взамѣнъ ихъ другихъ лицъ въ составъ управы. Государственный Совѣтъ нашелъ, однако, необходимымъ ограничить примѣненіе такого назначенія „случаями крайней необходимости, такъ какъ успѣхъ земскаго дѣла требуетъ прежде всего единодушія и дружной работы земскаго собранія и его управы. Между тѣмъ подобныхъ взаимныхъ отношеній не всегда можно ожидать между земскимъ собраніемъ, составленнымъ изъ выборныхъ членовъ, и управою, образованною изъ лицъ, назначенныхъ административною властью“ [1]). Сообразно съ этимъ въ дѣйствующее Положеніе (ст. 119) внесено такое постановленіе: въ случаѣ неутвержденія избранныхъ въ управу лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ неутвержденныя лица уже не могутъ баллотироваться, и только въ случаѣ неутвержденія и вновь избранныхъ управскія должности замѣщаются по назначенію министра или губернатора, съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что назначаемыми могутъ быть лишь лица, могущія быть и избранными. Назначенныя правительствомъ лица остаются въ составѣ управы въ теченіе трехъ лѣтъ. Это право назначенія членовъ управы,

[1]) Отчетъ Госуд. Совѣта за 1890 г., стр. 137.

конечно, ограничиваетъ выборное начало и противорѣчитъ требованію солидарности между распорядительнымъ и исполнительнымъ органами. Члены управы, назначенные правительствомъ послѣ двукратнаго неутвержденія избранныхъ собраніемъ лицъ, не только не могутъ оказаться солидарными съ большинствомъ земскаго собранія, но даже непремѣнно окажутся въ прямомъ съ нимъ антагонизмѣ. А такая рознь между земствомъ и его исполнительнымъ органомъ не можетъ не отзываться самымъ невыгоднымъ образомъ на всемъ земскомъ управленіи. Съ другой стороны, и тотъ порядокъ вещей, какой установлялся Положеніемъ 1864 г., нельзя назвать нормальнымъ. Въ случаѣ неутвержденія избираемыхъ лицъ выборы могли повторяться до безконечности, не приводя ни къ какому разрѣшенію возникшаго столкновенія. Между тѣмъ земское дѣло не можетъ идти безъ исполнительнаго органа. А разъ установлено требованіе правительственнаго утвержденія, такія столкновенія всегда возможны, и въ законѣ необходимо долженъ быть указанъ опредѣленный способъ ихъ разрѣшенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя лишать вовсе правительство возможности вліять на составъ земскихъ учрежденій. Безъ сомнѣнія, могутъ быть случаи, когда какая-нибудь клика мѣстныхъ воротилъ добьется рѣшительной побѣды на выборахъ и, располагая большинствомъ въ собраніи, все земское дѣло подчинитъ своимъ своекорыстнымъ интересамъ. Едва ли благоразумно ставить правительство въ необходимость оставаться безсильнымъ свидѣтелемъ такого земскаго хозяйствованія и выжидать, пока земскими заправилами будутъ совершаться, наконецъ, дѣянія, подходящія подъ опредѣленія уголовнаго закона. Въ интересахъ самого мѣстнаго общества желательно въ подобныхъ случаяхъ вмѣшательство правительственной власти съ цѣлью предупрежденія готовящихся злоупотребленій. Но форма такого вмѣшательства должна быть согласована съ принципомъ самоуправленія и съ необходимостью внутренней солидарности всѣхъ органовъ земства. Эти условія были бы осуществлены, если бы правительству было предоставлено не право назначать, въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, членовъ управы своею властью, а право распущенія самого земскаго собранія съ назначеніемъ новыхъ выборовъ гласныхъ. Этимъ не нарушался бы самый принципъ выборнаго самоуправленія, такъ какъ правительство само никого не назначало, а, найдя не подходящимъ данный составъ земскаго собранія, предоставляло бы самимъ земскимъ избирателямъ высказаться по этому вопросу путемъ производства новыхъ выборовъ. Этимъ не нарушалось бы и внутреннее единство отдѣль-

ныхъ органовъ самоуправленія, потому что новая управа была бы избрана и новымъ земскимъ собраніемъ.

Дѣйствующее Положеніе ставитъ и выборныхъ членовъ управы въ непосредственную зависимость отъ органовъ правительственной власти. Оно признаетъ ихъ состоящими на государственной службѣ (ст. 124) и потому въ отношеніи къ преданію суду и дисциплинарной отвѣтственности подчиненными тѣмъ правительственнымъ органамъ, отъ которыхъ зависитъ ихъ утвержденіе въ должности, съ тѣмъ, однако, что губернаторъ дѣйствуетъ по этимъ дѣламъ не единолично, а какъ предсѣдатель губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 133—136). По положенію 1864 г., опредѣленія о передачѣ на распоряженіе судебной власти дѣйствій предсѣдателей и членовъ управъ, и губернскихъ и уѣздныхъ, постановлялись губернскимъ земскимъ собраніемъ (ст. 116). Но при этомъ губернское собраніе могло съ утвержденія губернатора только временно устранять ихъ отъ должности, окончательно же удалялись отъ должности они только по опредѣленію Сената (ст. 117).

Теперь возбужденіе вопроса объ отвѣтственности членовъ управы, какъ уголовной, такъ и дисциплинарной, возбуждаются или подлежащимъ земскимъ собраніемъ, или губернаторомъ. По предварительномъ истребованіи объясненій отъ обвиняемаго дѣло передается на обсужденіе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, въ составъ котораго при этомъ, вмѣсто прокурора, входитъ предсѣдатель окружнаго суда (ст. 133). Дисциплинарнымъ порядкомъ могутъ быть члены управы подвергнуты только замѣчанію, выговору, безъ внесенія въ послужной списокъ, и удаленію отъ должности (ст. 134). Замѣчанія и выговоры членамъ уѣздныхъ управъ дѣлаются губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствіемъ; во всѣхъ другихъ случаяхъ дисциплинарное взысканіе налагается постановленіями совѣта министра внутреннихъ дѣлъ съ утвержденія министра (ст. 135). При этомъ надо замѣтить, что дисциплинарныя взысканія на членовъ управы могутъ быть налагаемы только „за преступленія и проступки“ (ст. 132), т.-е. только за дѣянія, предусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ.

Преданіе суду членовъ уѣздныхъ управъ совершается властью губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, а всѣхъ другихъ чиновъ земскихъ управъ—властью министра внутреннихъ дѣлъ по предварительномъ разсмотрѣніи дѣла въ совѣтѣ министра (ст. 136).

Предоставленіе чинамъ управы права государственной службы,

кромѣ указанной зависимости отъ органовъ правительственной власти, даетъ имъ еще право на награжденія чинами и орденами, если лично пользуются правомъ поступленія на государственную службу. Но и тѣ члены управы, которые этимъ правомъ не пользуются, могутъ по прослуженіи трехъ трехлѣтій быть представлены губернаторомъ къ утвержденію въ первомъ классномъ чинѣ (ст. 124), что открываетъ уже возможность и дальнѣйшаго чинопроизводства.

Денежное содержаніе чины управъ получаютъ по назначенію земскаго собранія; но чтобы ослабить вытекающую изъ этого зависимость управы отъ собранія, законъ постановляетъ, что размѣръ содержанія долженъ быть опредѣленъ до производства выборовъ, а слѣдовательно, хотя законъ прямо объ этомъ не говоритъ, оставаться неизмѣннымъ на весь трехлѣтній срокъ полномочій управы. Если же члены управы будутъ назначены правительствомъ, то размѣръ ихъ содержанія опредѣляется губернскимъ по земскимъ [1]) дѣламъ присутствіемъ, не выше, однако, средняго по губерніи оклада соотвѣтствующей должности (ст. 126).

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства и управленія въ помощь земскимъ управамъ могутъ быть избираемы земскими собраніями особыя лица, какъ изъ гласныхъ, такъ и изъ лицъ, имѣющихъ право непосредственнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Но для завѣдыванія земскими имуществами и заведеніями и для выполненія обязанностей, требующихъ спеціальныхъ знаній и подготовки, земскія управы могутъ приглашать и постороннихъ лицъ (ст. 105) [2]). Кромѣ того, для наблюденій за исполненіемъ издаваемыхъ земскимъ собраніемъ обязательныхъ постановленій земскія собранія могутъ избирать особыхъ участковыхъ попечителей (ст. 113). Всѣ эти лица подлежатъ отвѣтственности на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и члены управы (ст. 137). Но лица, исполняющія при управѣ обязанности по дѣлопроизводству, назначаются и увольняются предсѣдателемъ управы (ст. 105).

§ 55. Дѣятельность земскихъ учрежденій.

Условія дѣятельности земскихъ учрежденій опредѣляются, во-первыхъ, кругомъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земства; во-

[1]) [и городскимъ. Ст. 126 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Изъ такихъ лицъ могутъ быть образуемы коммиссіи. Прим. къ ст. 105 по Прод. 1906 г.].

вторыхъ, степенью власти, какою надѣлены органы земскаго самоуправленія.

Предметы вѣдѣнія земства опредѣляются ст. 1 и 2 Положенія. Ст. 1 общимъ образомъ постановляетъ, что земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ. Положеніе 1864 г. ближайшимъ образомъ опредѣляло эти мѣстныя пользы и нужды, предоставленныя вѣдѣнію земства, какъ „хозяйственныя“. Въ дѣйствующемъ Положеніи это ограниченіе отпало, но надо сказать, что въ общемъ кругъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій остался тотъ же, что̀ и прежде.

Ст. 2 даетъ болѣе подробное перечисленіе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства. Перечисленіе это, однако, не имѣетъ исчерпывающаго, ограничительнаго значенія, такъ какъ два его послѣднихъ пункта, XII и XIII, даютъ совершенно общія, неопредѣленныя указанія, что къ вѣдѣнію земства, кромѣ перечисленныхъ дѣлъ, относится также „удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій“ и вообще „дѣла, предоставленныя вѣдѣнію земскихъ учрежденій на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ“.

Впрочемъ, и перечисленные въ первыхъ одиннадцати пунктахъ ст. 2 предметы вѣдѣнія земства указаны въ довольно общихъ выраженіяхъ. При этомъ законодатель обозначаетъ отношеніе земскихъ учрежденій къ различнымъ предметамъ ихъ вѣдѣнія различнымъ образомъ, говоря то о „завѣдываніи“, то объ „устройствѣ и содержаніи“, объ „участіи“, „попеченіи“, „воспособленіи“, „заботахъ“. Въ этой пестротѣ выраженій нельзя, однако, замѣтить строго опредѣленныхъ различій. Подъ „попеченіе“, очевидно, подойдутъ и заботы, и воспособленіе, и участіе. Съ другой стороны, „устройство и содержаніе“, конечно, предполагаютъ и „завѣдываніе“. Поэтому можно сказать, что дѣятельность земства въ отношеніи къ различнымъ задачамъ мѣстнаго управленія сводится къ двумъ формамъ: одни дѣла переданы всецѣло въ завѣдываніе земства, такъ что правительство сохраняетъ за собой только надзоръ за земскою дѣятельностью; другія же дѣла оставлены въ непосредственномъ завѣдываніи правительственныхъ учрежденій съ возложеніемъ на земство лишь обязанности содѣйствовать правительственной дѣятельности.

Такимъ образомъ въ завѣдываніи земскихъ учрежденій находятся: 1) земскія повинности, денежныя и натуральныя; 2) земскія имущества; 3) дороги, дорожныя сооруженія, больницы и пристани внѣ городскихъ поселеній; 4) земская почта; 5) лѣ-

чебныя и благотворительныя заведенія; 6) народное продовольствіе, и 7) взаимное земское страхованіе, предоставленное завѣдыванію собственно губернскаго земства. Кромѣ того, попеченію земскихъ учрежденій предоставлены: 1) охраненіе народнаго здравія; 2) предупрежденіе скотскихъ падежей; 3) предупрежденіе и тушеніе пожаровъ и лучшее устроеніе селеній; 4) развитіе средствъ народнаго образованія; 5) воспособленіе земледѣлію, промышленности и торговлѣ.

Но для надлежащаго выясненія условій земской дѣятельности по всѣмъ этимъ дѣламъ необходимо точнѣйшимъ образомъ опредѣлить характеръ и степень власти, предоставляемой нашимъ законодательствомъ земскимъ учрежденіямъ, или, другими словами, надо выяснить, какимъ образомъ и насколько могутъ они осуществлять три основныхъ элемента административной дѣятельности: изданіе указовъ, принятіе распоряженій и самое исполненіе.

Осуществленіе этихъ трехъ функцій законъ распредѣляетъ между земскими собраніями и управами такъ, что собранія издаютъ указы и осуществляютъ распорядительную власть, а исполнительныя функціи возложены на управы (ст. 61). Распредѣленіе дѣлъ между губернскими и уѣздными земскими учрежденіями опредѣляется тѣмъ общимъ началомъ, что тѣ и другія вѣдаютъ одни и тѣ же дѣла, но губернскія вѣдаютъ эти дѣла, если они касаются всей губерніи или нѣсколькихъ уѣздовъ, а уѣздныя—если они относятся къ одному только уѣзду (ст. 3). Но изъ этого правила имѣются и исключенія въ смыслѣ предоставленія нѣкоторыхъ дѣлъ исключительному вѣдѣнію губернскаго земства. Сюда относятся: 1) изданіе указовъ, 2) представленіе ходатайствъ правительству о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, 3) дѣла по взаимному земскому страхованію, 4) разрѣшеніе займовъ, 5) устройство и перенесеніе, закрытіе, измѣненіе сроковъ ярмарокъ, базаровъ, торговъ, пристаней, 6) установленіе повинностей по истребленію вредныхъ животныхъ и 7) установленіе таксъ вознагражденія за поврежденіе земельныхъ угодій, порубки и тушеніе лѣсныхъ пожаровъ и за простой судорабочихъ (ст. 63) [1]).

---

[1]) Въ статьѣ этой указаны еще и другія дѣла, но они подходятъ подъ общее правило, такъ какъ не могутъ относиться къ одному уѣзду, напр., раскладка сборовъ между уѣздами (п. 2). [Сверхъ дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 63 Пол. зем. учр. изд. 1892 г., губернскому земскому собранію предоставлены также слѣдующія дѣла: 1) обращеніе суммъ особаго по каждой губерніи спеціальнаго земскаго дорожнаго капитала на дорожныя сооруженія, исполняемыя

Что касается объема, въ какомъ земскія учрежденія осуществляютъ различные элементы власти управленія, то онъ представляется далеко неодинаковымъ. Положеніе 1864 г. надѣляло земство весьма широкой и самостоятельной распорядительной властью, но исполнительную власть его ограничивало довольно скромными рамками, а право изданія указовъ первоначально вовсе не было предоставлено земству. Правда, уже при выработкѣ проекта въ 1863 г. графъ Корфъ указывалъ на необходимость предоставить право изданія „правилъ и постановленій (réglements), обязательныхъ для всего мѣстнаго населенія". Онъ мотивировалъ свое предложеніе тѣмъ, что „широкій кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій, самостоятельность, которою они должны пользоваться, и въ особенности предполагаемое высвобожденіе ихъ, по нѣкоторымъ частямъ, изъ-подъ административной регламентаціи Свода законовъ, влечетъ само собой необходимость признать за ними самими, въ извѣстныхъ предѣлахъ, право регламентаціи. Сіе право есть неотъемлемая прерогатива всякаго установленія, долженствующаго имѣть самостоятельное мѣсто въ администраціи, орудіе, безъ котораго такому установленію невозможно было бы выполнять свое назначеніе". Онъ предполагалъ установить и особую санкцію за нарушеніе такихъ постановленій, не очень, впрочемъ, высокую, не свыше денежнаго взысканія въ 15 р., „дабы мѣстная земская власть не касалась интересовъ слишкомъ важныхъ" [1]). Предположеніе это было тогда устранено замѣчаніемъ графа Валуева, что „такая мѣра была бы неудобна въ настоящее время, когда, съ одной стороны, еще не приведены въ дѣйствіе и самыя положенія, на коихъ будутъ существовать земскія учрежденія, съ другой—начала и предѣлы регламентарной власти разныхъ учрежденій ни въ наукѣ, ни въ практикѣ не имѣютъ твердыхъ точекъ опоры" [2]).

распоряженіями губернскаго земства, или назначеніе изъ нихъ пособія уѣзднымъ земствомъ, или же передача ихъ въ распоряженіе послѣднихъ; 2) прекращеніе дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и опредѣленіе условій ихъ ликвидаціи; 3) установленіе сроковъ представленій предназначаемыхъ для губернскихъ земскихъ управъ свѣдѣній и отчетовъ объ общемъ положеніи ветеринарнаго дѣла; 4) представленіе ходатайствъ о разрѣшеніи выдавать изъ земскихъ суммъ вознагражденіе владѣльцамъ животныхъ изъ мѣстнаго скота, павшаго послѣ своевременнаго заявленія о появленіи заразной или повальной болѣзни съ тѣмъ, чтобы размѣръ сего вознагражденія не превышалъ одной трети оцѣнки павшаго животнаго. Дополн. къ ст. 63 по Прод. 1906 г.].

[1]) Матеріалы, II, стр. 22.

[2]) Матеріалы, II, стр. 446—448.

Вопросъ о предоставленіи органамъ мѣстнаго самоуправленія права издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія возбужденъ былъ снова только въ 1869 г. при обсужденіи проекта Городового Положенія 1870 г. и опять со стороны нашего кодификаціоннаго учрежденія, во главѣ котораго тогда стоялъ уже князь Урусовъ. Упирая на крайнюю неопредѣленность постановленій нашихъ уставовъ благочинія и благоустройства, онъ пришелъ къ тому заключенію, что „невозможно въ общемъ законѣ постановлять такія правила, которыхъ польза вполнѣ зависитъ отъ обстоятельствъ мѣстныхъ и временныхъ. Очевидно, что только на мѣстахъ можетъ быть опредѣляемо, согласно обстоятельствамъ мѣста и времени, какимъ образомъ должны быть въ каждомъ городѣ устроены и содержимы улицы и тротуары, какой долженъ быть распорядокъ на рынкахъ и ярмаркахъ, какія должны приниматься мѣры для предупрежденія пожаровъ, скотскихъ падежей, охраненія народнаго здравія, безвредности съѣстныхъ припасовъ и чистоты воздуха. Только положительное предоставленіе права самому общественному управленію или, смотря по важности предмета, мѣстной или даже высшей административной власти, по иниціативѣ общественнаго управленія, на изданіе, по исчисленнымъ предметамъ, въ извѣстномъ порядкѣ, постановленій въ дополненіе, измѣненіе и взамѣнъ тѣхъ по симъ предметамъ правилъ Свода, которыхъ польза зависитъ отъ мѣстныхъ и временныхъ обстоятельствъ, и которыя не могутъ составлять предметъ закона. Съ предоставленіемъ административной власти права издавать постановленія взамѣнъ извѣстныхъ правилъ, изложенныхъ въ Сводѣ, такія правила не могутъ не считаться отмѣненными, какъ законы. Но въ тѣхъ видахъ, что нѣкоторыя изъ этихъ правилъ могутъ въ иныхъ городахъ оказаться достигающими своей цѣли, что мѣстныя власти не вдругъ могутъ предначертать по каждому предмету городского благоустройства соотвѣтствующія обстоятельствамъ правила, а что до изданія такихъ новыхъ правилъ уничтоженіе всякой обязательной силы правилъ, дѣйствовавшихъ доселѣ, можетъ произвести безпорядокъ, казалось бы полезнымъ опредѣлить, что эти правила дѣйствуютъ въ каждомъ городѣ на одинаковомъ основаніи съ постановленіями, издаваемыми въ установленномъ порядкѣ административною властью, впредь до положительной отмѣны таковыхъ постановленій“ [1]).

Эти предположенія нашли себѣ осуществленіе въ Городо-

[1]) Матеріалы общ. устр. въ городахъ, II, стр. 432—435.

вомъ Положеніи лишь отчасти. Думамъ было предоставлено право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, но не въ отмѣну извѣстныхъ статей Свода, а, напротивъ, подъ общимъ условіемъ согласія такихъ постановленій съ постановленіями закона. Осуществленіе предположеній II отдѣленія вполнѣ до пересмотра соотвѣтствующихъ уставовъ было признано неудобнымъ [1]). Затѣмъ, по примѣру Городового Положенія, подобныя же права были постепенно предоставляемы и земству. Въ 1873 году губернскимъ собраніямъ было предоставлено право издавать правила о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ, о тушеніи ихъ и о постройкахъ въ селеніяхъ (П. С. З. № 52.396). Въ 1879 г. было предоставлено губернскимъ же собраніямъ издавать правила о мѣрахъ противъ чумы на рогатомъ скотѣ (П. С. З. № 59.739) и уѣзднымъ собраніямъ о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней (П. С. З. № 59.399).

Положеніе 1890 г. (ст. 108) значительно расширило въ этомъ отношеніи права земства, предоставивъ ихъ, впрочемъ, только губернскому собранію, съ правомъ ограничивать дѣйствіе постановленій и отдѣльными мѣстностями губерніи. Губернское собраніе можетъ теперь издавать указы: 1) о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о постройкахъ въ селеніяхъ (ст. 108, п. 1, 10); 2) о мѣрахъ санитарныхъ (пп. 2, 5, 6, 7, 8, 11, 12); 3) объ устройствѣ, содержаніи и порядкѣ пользованія путями сообщенія, пристанями, переправами (п. 3); 4) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ (п. 9) [2]), и 5) по дѣламъ о народномъ продовольствіи (ст. 109) [3]). Но перечень этотъ не имѣетъ исчерпывающаго значенія: въ законѣ прямо оговорено, что то же право принадлежитъ земскимъ собраніямъ и по всѣмъ прочимъ предметамъ, о которыхъ это спеціально указано въ существующихъ узаконеніяхъ [4]).

---

[1]) Матеріалы город., III, стр. 12, 100, 233, 304, 369—378, 451—454.

[2]) [Губернскому земскому собранію предоставлено также составлять обязательныя постановленія: а) о производствѣ легкового извознаго промысла и содержаніи извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажей внѣ городскихъ поселеній; б) о пріемкѣ на вѣсъ покупаемаго торговцами всякаго рода зернового хлѣба, муки, крупы и проч. въ опредѣленныхъ мѣстахъ; в) о таксахъ сборовъ за взвѣшиванія на общественныхъ вѣсахъ. Пп. 14, 15 и 16 ст. 108 по Прод. 1906 г.].

[3]) [Ст. 109 по Прод. 1906 г. исключена].

[4]) [Пунктомъ 9 Высоч. утвержд. въ порядкѣ 87 ст. Свода основн. зак. положенія совѣта министровъ губернскимъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено составлять въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія для

Починъ составленія такихъ указовъ можетъ исходить или отъ самаго губернскаго собранія, или отъ уѣздныхъ собраній, или отъ соединенныхъ засѣданій уѣздныхъ собраній и городскихъ думъ, или, наконецъ, отъ губернатора. Проекты указовъ о санитарныхъ мѣрахъ разсматриваются при участіи губернскаго врачебнаго инспектора, а по продовольственной части принимаются въ соображеніе заключенія уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 110). Составленные собраніемъ проекты указа представляются губернатору на утвержденіе. Если губернаторъ затруднится утвердить постановленіе, онъ представляетъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 111). Для вступленія въ силу указа собраніемъ долженъ быть назначенъ опредѣленный срокъ, не менѣе двухъ недѣль со времени объявленія (ст. 112). Наблюденіе за соблюденіемъ указовъ и возбужденіе судебнаго преслѣдованія ихъ нарушителей возлагается на чиновъ полиціи и участковыхъ попечителей, избираемыхъ земскимъ собраніемъ (ст. 111, 114).

Итакъ, хотя земству теперь предоставлено право издавать указы по довольно широкому кругу предметовъ, но указы эти получаютъ обязательную силу не иначе, какъ съ утвержденія правительственной власти. Большею самостоятельностью пользуется земство относительно распоряженій. Утвержденію правительственной власти подлежатъ изъ нихъ только нѣкоторыя, прямо перечисленныя въ законѣ. А именно, утвержденію губернатора подлежатъ распоряженія: 1) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ и раздѣленіи ихъ на губернскія и уѣздныя; 2) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 3) о переводѣ, измѣненіи сроковъ торговъ и базаровъ и внутреннемъ размѣщеніи какъ торговъ и базаровъ, такъ и ярмарокъ, и 4) о таксахъ вознагражденія за поврежденія земельныхъ угодій, за порубки, за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ, за сверхсрочный простой судорабочихъ (ст. 82) [1]), и утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ:

обезпеченія нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ въ условіяхъ и границахъ, означенныхъ въ томъ положеніи. Собр. узак. 1907 г. № 270].

[1]) [Утвержденію губернатора подлежатъ слѣдующія постановленія земскихъ собраній: 1) о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскіе и уѣздные; 2) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ; 3) объ обращеніи губернскихъ и уѣздныхъ дорогъ въ проселочныя и наоборотъ и объ устройствѣ новыхъ и перенесеніи существующихъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ; 4) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 5) объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о переводѣ изъ одной мѣстности въ другую, объ

1) объ открытіи и перенесеніи пристаней, объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя, о сборахъ за проѣздъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, содержимымъ частными лицами; 2) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя; 3) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя, и объ установленіи натуральной или денежной повинности по истребленію вредныхъ животныхъ; 4) объ открытіи, закрытіи, переводѣ, измѣненіи срока ярмарокъ, и 5) о займахъ, кромѣ позаимствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе (ст. 83) [1]).

Всѣ другія распоряженія земскихъ собраній хотя также представляются губернатору, но приводятся въ дѣйствіе безъ правительственнаго учрежденія, если въ двухнедѣльный срокъ со дня ихъ полученія губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія (ст. 86).

Что касается собственно исполнительной власти, то Положе-

измѣненіи сроковъ и закрытіи существующихъ ярмарокъ, торговъ и базаровъ, а также объ измѣненіи внутренняго размѣщенія ярмарокъ, въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній; 6) о таксахъ вознагражденія за убытки, причиняемые потравами и другими поврежденіями земельныхъ угодій, за лѣсныя порубки и за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ; 7) объ установленіи таксъ за проѣздъ въ легковыхъ извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажахъ внѣ городскихъ поселеній; 8) объ установленіи сборовъ съ проѣзжающихъ по дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, находящимся въ завѣдываніи земства, а также переправамъ, содержимымъ частными лицами, и 9) о цѣнахъ для производства платы судохозяевами судорабочимъ за сверхсрочный простой на внутреннихъ водяныхъ путяхъ сообщенія при отсутствіи между сторонами по этому предмету условія. Ст. 82 по Прод. 1906 г.].

[1]) [Утвержденію министра вн. дѣлъ подлежатъ слѣдующія постановленія земскихъ собраній: 1) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя; 2) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя; 3) объ установленіи натуральной и денежной повинности по истребленію вредныхъ для полей и луговъ насѣкомыхъ и животныхъ; 4) о займахъ, за исключеніемъ позаимствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ особое значеніе; 5) о прекращеніи дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и объ опредѣленіи условій ихъ ликвидаціи; эти постановленія утверждаются министромъ вн. д. по соглашенію съ министрами финансовъ и юстиціи; 6) ходатайства губернскихъ земскихъ собраній о разрѣшеніи имъ выдавать изъ земскихъ суммъ вознагражденіе владѣльцамъ животныхъ изъ мѣстнаго скота, павшаго послѣ своевременнаго заявленія о появленіи заразной или повальной болѣзни, и 7) ходатайства земскихъ учрежденій о выдачѣ въ подкрѣпленіе мѣстныхъ средствъ на борьбу съ заразными и повальными болѣзнями заимообразныхъ пособій изъ средствъ процентнаго сбора съ гуртовъ на сумму не свыше пятидесяти тысячъ рублей. Ст. 83 по Прод. 1906 г.].

ніе 1864 г. предоставляло земскимъ учрежденіямъ осуществленіе функціи непосредственнаго исполненія лишь настолько, насколько она могла быть выполнена собственными средствами земства и дѣятельностью земскихъ должностныхъ лицъ. Осуществленіе непосредственнаго принужденія частныхъ лицъ земскимъ учрежденіямъ не было предоставлено. Если же земство встрѣчало надобность для исполненія своихъ распоряженій въ такихъ принудительныхъ мѣрахъ, оно должно было обращаться къ содѣйствію правительственныхъ полицейскихъ органовъ (ст. 127, 134, 150). Такое лишеніе земскихъ учрежденій права принудительной власти являлось въ Положеніи 1864 г. естественнымъ послѣдствіемъ признанія земскаго управленія собственно хозяйственнымъ управленіемъ. При составленіи Положенія 1890 г. имѣлось въ виду поднять, усилить государственное значеніе земства. Поэтому можно бы было ожидать, что земскимъ учрежденіямъ, какъ долженствующимъ стать отнынѣ органами государственнаго управленія, будетъ предоставлена и извѣстная доля принудительной власти, составляющей характерную особенность государственнаго управленія. Но составители дѣйствующаго Земскаго Положенія сдѣлали по этому вопросу совершенно иной выводъ изъ признанія государственнаго характера за земскимъ самоуправленіемъ. Дѣйствующее законодательство не только не расширяетъ сравнительно съ Положеніемъ 1864 г. исполнительныхъ функцій земства, а, напротивъ, ограничиваетъ самостоятельность ихъ осуществленія. Прежде земство было вполнѣ самостоятельно въ исполненіи своихъ распоряженій, насколько это могло быть достигнуто безъ примѣненія принудительныхъ мѣръ. Самостоятельность эта обезпечивалась тѣмъ, что земскіе исполнительные органы были поставлены въ полную и исключительную зависимость отъ самого земства. Между земскимъ собраніемъ и управой не ставилось тогда вмѣшательства правительственной власти. Требовать отчета отъ управы могло только земское собраніе (ст. 113—117). Положеніе же 1890 г. ставитъ земскія управы въ непосредственное подчиненіе губернатору. Онъ можетъ производить ревизіи управы и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія (ст. 103). Недовольные распоряженіями управы могутъ по своему усмотрѣнію приносить на нихъ жалобы или земскому собранію, или тому же губернатору (ст. 129). Усмотрѣвъ изъ произведенной имъ ревизіи или принесенной ему жалобы неправильныя дѣйствія управы, онъ предлагаетъ ей исправить допущенныя нарушенія должнаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненія исполнить предложе-

ніе губернатора, она можетъ ему о томъ сдѣлать представленіе, и тогда дѣло передается на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 103, 130). Земское собраніе остается при этомъ совершенно въ сторонѣ. Законъ не обязываетъ губернатора даже спросить мнѣнія собранія. И только когда губернское присутствіе уже постановитъ обязательное для управы рѣшеніе, земское собраніе можетъ его обжаловать Сенату (ст. 103, 89). Если принять еще въ соображеніе личную зависимость членовъ управы отъ губернатора въ силу принадлежащаго ему права возбуждать вопросы объ уголовной и дисциплинарной ихъ отвѣтственности, представлять ихъ къ наградамъ, давать имъ отпуски за предѣлы губерніи, то будетъ ясно, что дѣйствующее законодательство совершенно лишило земство самостоятельной исполнительной власти, подчинивъ осуществленіе ея непосредственному воздѣйствію губернатора.

§ 56. Надзоръ надъ земскимъ самоуправленіемъ.

Въ отношеніи къ надзору за земскими учрежденіями между старымъ Положеніемъ 1864 г. и новымъ Положеніемъ 1890 г. замѣчается наиболѣе существенное различіе.

При составленіи Положенія 1864 г. рѣшено было земскимъ учрежденіямъ предоставить дѣйствительную самостоятельную власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства, и потому было признано, что „доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстныхъ интересовъ, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ“. Составители Положенія 1864 г. ссылались въ подтвержденіе его на опытъ дореформеннаго времени, когда во многихъ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства прямое участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей вело или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію той и другой власти, или, наконецъ, къ взаимному ихъ уклоненію отъ подлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи [1]). Но, принявъ общимъ основаніемъ самостоятельность власти земскихъ учрежденій, коммиссія, однако, признала: 1) что самостоятельность эта должна относиться лишь къ опредѣленному закономъ кругу дѣлъ, и 2) что распоряженія земства могутъ

[1]) Матеріалы, II, стр. 380.

иногда существенно затрогивать интересы частныхъ лицъ и государства. Поэтому необходимы въ этомъ отношеніи гарантіи, которыя должны заключаться въ надзорѣ правительственной власти за дѣятельностью земства.

Для обезпеченія возможности такого надзора всѣ постановленія земскихъ собраній предписывалось сообщать безъ замедленія губернатору (ст. 98), и губернатору, а также министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено было право остановить всякое постановленіе, противное законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ (ст. 9). Губернаторъ могъ воспользоваться этимъ правомъ въ семидневный срокъ, министръ—въ промежутокъ времени между двумя сроками засѣданій земскаго собранія. Остановивъ постановленіе собранія, губернаторъ или министръ должны были сообщить о томъ управѣ. Разсмотрѣвъ затѣмъ дѣло вторично, земское собраніе сообщало свое окончательное заключеніе губернатору или министру по принадлежности, а тѣ, если не соглашались съ заключеніемъ собранія, представляли дѣло на разрѣшеніе Сената по первому департаменту. Это право протеста примѣнялось ко всѣмъ постановленіямъ земскихъ собраній безъ исключенія. Но кромѣ того въ ст. 90 и 92 Положенія 1864 г. были перечислены дѣла, по которымъ постановленія земскихъ собраній требовали утвержденія губернатора или министра. Для такого утвержденія былъ установленъ опредѣленный срокъ: для губернаторскаго—семидневный, для министерскаго—двухмѣсячный. Если въ опредѣленный такимъ образомъ срокъ отзыва не получалось, постановленіе собранія считалось утвержденнымъ. Однако, и отказъ въ утвержденіи со стороны губернатора и министра не рѣшалъ еще дѣла окончательно. Отказъ ихъ долженъ былъ быть мотивированный, и если земское собраніе при вторичномъ разсмотрѣніи дѣла представленными возраженіями не убѣждалось, возникшія такимъ образомъ пререканія разрѣшались, по представленію губернатора или министра, первымъ департаментомъ Сената. Вмѣстѣ съ тѣмъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено было право на относящіяся до нихъ распоряженія губернатора и высшихъ административныхъ властей приносить жалобы Сенату (ст. 11).

Такая постановка правительственнаго надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій обезпечивала имъ полную самостоятельность. Даже относительно тѣхъ постановленій, для которыхъ требовалось правительственное утвержденіе, администраціи не былъ предоставленъ рѣшительный голосъ. Если земское собраніе настаивало на своемъ постановленіи, утвердить которое затруднялась администрація, судьею между ними являлся Сенатъ, и при-

томъ въ положеніи истца являлся органъ правительственной власти, на немъ лежала обязанность доказать незаконность или противорѣчіе общимъ государственнымъ пользамъ постановленія земскаго собранія.

Дѣйствующее Положеніе внесло весьма существенныя измѣненія въ организацію правительственнаго надзора за земской дѣятельностью въ смыслѣ умаленія самостоятельности земскихъ учрежденій. Оно, во-первыхъ, расширило кругъ самыхъ задачъ надзора и, во-вторыхъ, придало надзору болѣе стѣснительныя формы.

Прежде правительственные органы были призваны надзирать за непротиворѣчіемъ постановленій земскихъ собраній требованіямъ закона и общимъ государственнымъ пользамъ. Въ опредѣленіи и оцѣнкѣ мѣстныхъ интересовъ земству была предоставлена полная самостоятельность. Теперь правительственные органы призваны слѣдить и за тѣмъ, чтобы постановленія земскаго собранія не нарушали явно и интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Слѣдовательно, законодатель какъ бы самъ сомнѣвается въ томъ, чтобы организованныя имъ на сословной основѣ земскія учрежденія были вѣрными представителями дѣйствительныхъ интересовъ мѣстнаго общества.

Измѣненъ теперь и самый порядокъ надзора. Въ первоначальномъ проектѣ министерства внутреннихъ дѣлъ предполагалось даже всѣ вообще постановленія земскихъ собраній признать подлежащими исполненію не иначе, какъ по предварительному утвержденію ихъ правительственной властью, при чемъ всѣ разномыслія между земствомъ и губернаторомъ предполагалось предоставить окончательному разрѣшенію или вновь образуемаго мѣстнаго органа надзора, губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, или министра внутреннихъ дѣлъ, безъ всякаго участія Сената. Государственный Совѣтъ нашелъ, однако, невозможнымъ принять такой порядокъ, при которомъ дѣятельность земства была бы подчинена уже не надзору только, а прямому непосредственному руководству правительственной власти. Согласно съ этимъ было отвергнуто установленіе, какъ общаго правила, правительственнаго утвержденія всѣхъ постановленій земскихъ собраній. Вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Совѣтъ нашелъ несогласнымъ съ коренными началами нашего государственнаго строя совершенное устраненіе Сената отъ разрѣшенія пререканій земскихъ учрежденій съ губернскою властью, и потому полагалъ предоставить земству право обжаловать рѣшенія губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія въ Сенатъ. Точно такъ же по мнѣнію Государственнаго Совѣта

было бы неудобнымъ предоставить единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ отмѣну постановленій, несогласныхъ съ общими государственными пользами или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія. Поэтому предположено было предоставить окончательное рѣшеніе такихъ пререканій, когда вопросъ идетъ о незаконности даннаго постановленія, Сенату, а когда о нецѣлесообразности,—или комитету министровъ, или Государственному Совѣту, смотря по тому, предполагается ли при этомъ увеличеніе земскаго обложенія сравнительно съ предположеннымъ земскимъ собраніемъ или нѣтъ [1]).

Эти предположенія Государственнаго Совѣта удостоились Высочайшаго утвержденія. Но и за этимъ измѣненіемъ постановленія дѣйствующаго Положенія все-таки очень значительно усилили правительственный надзоръ за земскою дѣятельностью.

Утвержденіе губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ требуется и теперь только для дѣлъ прямо перечисленныхъ въ законѣ (ст. 82 и 83) [2]), но самое утвержденіе поставлено въ совершенно иныя условія. Во-первыхъ, ни для губернаторскаго, ни для министерскаго утвержденія дѣйствующее Положеніе не установляетъ никакого срока, и постановленія, требующія его, не приводятся вовсе въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія (ст. 81). Во-вторыхъ, въ случаѣ отказа въ утвержденіи дѣло теперь не представляется болѣе ни на вторичное обсужденіе земскаго собранія, ни на разрѣшеніе Сената. Постановленія, которыя губернаторъ не найдетъ возможнымъ утвердить, представляются имъ на разсмотрѣніе мѣстнаго органа надзора за земскими учрежденіями, губернскаго по земскимъ [3]) дѣламъ присутствія, состоящаго, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя, вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской земской управы [4]) и одного члена, избираемаго губернскимъ собраніемъ изъ членовъ управы или гласныхъ (ст. 8) [5]).

---

[1]) Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 125—133.

[2]) Дѣла эти указаны на стр. 446.

[3]) [Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Ст. 8 по Прод. 1906 г.].

[4]) [или замѣняющихъ ихъ по закону лицъ. Тамъ же].

[5]) [Въ составъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія входитъ кромѣ того непремѣнный членъ этого присутствія съ правомъ голоса и городской голова губернскаго города. При обсужденіи дѣлъ городского общественнаго управленія въ составъ присутствія входитъ вмѣсто члена по выбору губернскаго земскаго собранія членъ отъ городской думы губернскаго города, избираемый ею изъ состава ея гласныхъ и утверждаемый мини-

Кромѣ того, при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся вѣдомствъ, не имѣющихъ представителей въ присутствіи, въ засѣданіе его приглашается съ правомъ голоса начальникъ мѣстнаго управленія того вѣдомства, а если такого нѣтъ, то лицо, уполномоченное на то подлежащимъ министромъ (ст. 9). Дѣла въ присутствіи рѣшаются по большинству голосовъ, а при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя (ст. 11). Но если губернаторъ не согласится съ рѣшеніемъ большинства, онъ представляетъ дѣло на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 12), который и разрѣшаетъ окончательно вопросы объ утвержденіи или неутвержденіи постановленія земскаго собранія по сношеніи, въ подлежащихъ случахъ, съ другими министрами (ст. 84, 85).

Право останавливать постановленія земскихъ собраній, не требующія утвержденія, принадлежавшее прежде министру внутреннихъ дѣлъ въ промежутокъ времени между двумя засѣданіями земскаго собранія, теперь отмѣнено, и это, конечно, составляетъ существенное улучшеніе, такъ какъ даетъ больше устойчивости постановленіямъ земскихъ собраній.

Право останавливать постановленія земскихъ собраній сохранено теперь только за губернаторомъ, но зато срокъ, въ теченіе котораго онъ можетъ осуществлять это право, удвоенъ; вмѣсто семидневнаго установленъ двухнедѣльный (ст. 86). Поводомъ къ остановкѣ постановленія собранія можетъ служить какъ его незаконность, т.-е. несогласіе съ закономъ, нарушеніе круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, такъ и нецѣлесообразность, т.-е. несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Это различіе мотивовъ остановки постановленій обусловливаетъ собою и различіе въ порядкѣ разрѣшенія возбужденнаго вопроса. Окончательное рѣшеніе объ отмѣнѣ незаконныхъ постановленій предоставлено Сенату, нецѣлесообразныхъ—Государственному Совѣту и комитету министровъ [1]).

стромъ вн. дѣлъ.—На непремѣннаго члена возлагается производство и докладъ губернатору дѣлъ городского и земскаго общественнаго управленія, которыя восходятъ на его усмотрѣніе и вообще подлежатъ повѣркѣ или утвержденію правительственной власти, завѣдываніе дѣлопроизводствомъ присутствій, подготовка дѣлъ къ слушанію и исполненіе порученій губернаторовъ при производствѣ ими ревизій органовъ земскаго и городского управленій. Ст. 8 и прим. по Прод. 1906 г.].

[1]) [См. выноску на слѣдующей страницѣ].

Постановленіе собранія, остановленное губернаторомъ, какъ незаконное, передается имъ въ мѣсячный срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Если губернаторъ согласится съ заключеніемъ большинства, то оно подлежитъ исполненію (ст. 88); но земское собраніе можетъ на него принести до окончанія ближайшей очередной сессіи жалобу въ Сенатъ, которая управой передается губернатору, и тотъ съ подлиннымъ производствомъ представляетъ ее министру, который въ трехмѣсячный срокъ долженъ внести дѣло съ своимъ заключеніемъ въ Сенатъ (ст. 89). Если же губернаторъ не согласится съ большинствомъ присутствія, то также представляетъ дѣло министру, который, въ случаѣ согласія съ губернаторомъ, входитъ въ Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ постановленія земскаго собранія (ст. 12).

Постановленія уѣздныхъ собраній, остановленныя губернаторомъ какъ нецѣлесообразныя, предлагаются имъ на обсужденіе перваго очередного губернскаго собранія (ст. 90). Постановленія же губернскихъ собраній, въ случаѣ признанія ихъ нецѣлесообразными, представляются министру внутреннихъ дѣлъ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 91). Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго постановленія, или входитъ съ представленіемъ объ его отмѣнѣ, либо измѣненіи, о чемъ увѣдомляетъ губернатора въ трехмѣсячный срокъ (ст. 93). Отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній разрѣшается по общему правилу комитетомъ министровъ; но если послѣдствіемъ предполагаемаго измѣненія должно явиться возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ, то дѣло разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ тѣмъ порядкомъ, который установленъ для дѣлъ о земскихъ повинностяхъ (ст. 94) [1].

Какъ мы уже говорили, Положеніе 1864 г. не установляло особаго порядка обжалованія постановленій земскихъ собраній частными лицами, предоставляя имъ только права гражданскаго иска на общемъ основаніи (ст. 119). При этомъ, очевидно, было упущено изъ вниманія, что постановленіями земскихъ собраній могутъ быть нарушены не одни гражданскія права, а также и публичныя права частныхъ лицъ, и во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда

[1]) [Отмѣна или измѣненіе по представленіямъ министра вн. д. постановленій земскихъ собраній разрѣшается въ порядкѣ законодательномъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра и совѣтомъ министровъ—во всѣхъ прочихъ случаяхъ. Ст. 94 по Прод. 1906 г.].

земскія учрежденія дѣйствуютъ, какъ органы власти, ими будутъ нарушаться именно публичныя права. Между тѣмъ, при нарушеніи публичнаго права гражданскій искъ не можетъ имѣть мѣста, и гражданскій судъ не можетъ принять дѣла къ своему разсмотрѣнію. Поэтому въ такихъ случаяхъ частнымъ лицамъ оставалось только два пути для того, чтобы добиться отмѣны постановленія, нарушающаго ихъ права: обратиться съ жалобой или къ самому же земскому собранію, или къ губернатору въ разсчетѣ, что тотъ воспользуется своимъ правомъ протеста для защиты правъ частныхъ лицъ. Но оба эти пути одинаково представлялись не обезпечивающими права частныхъ лицъ. Если жаловаться самому земскому собранію, то оно оказывалось судьею въ собственномъ дѣлѣ и притомъ безапелляціоннымъ. Да къ тому же земскія собранія засѣдаютъ всего разъ въ годъ и очень не долго, такъ что потерпѣвшему уже по условіямъ времени не всегда окажется возможнымъ своевременно обжаловать постановленіе собранія. Что же касается губернатора, то предоставленнымъ ему правомъ протеста онъ по закону долженъ пользоваться какъ органъ правительственнаго надзора въ видахъ законности и общей цѣлесообразности, а не ради охраны правъ частныхъ лицъ. На такую беззащитность частныхъ лицъ въ отношеніи къ земству было обращено вниманіе при составленіи новаго Земскаго Положенія, и дѣйствующій законъ обстоятельно опредѣляетъ порядокъ обжалованія частными лицами какъ постановленій земскихъ собраній, такъ и распоряженій управъ.

Когда дѣйствіемъ земскихъ учрежденій нарушено гражданское право частнаго лица, дѣйствующее Положеніе предоставляетъ ему право гражданскаго иска на общемъ основаніи (ст. 127). Для всѣхъ другихъ случаевъ нарушенія распоряженіями земства правъ частныхъ лицъ установленъ особый порядокъ обжалованія. Законъ различаетъ обжалованіе: 1) обращенныхъ къ исполненію постановленій земскихъ собраній, 2) не вступившихъ еще въ силу постановленій земскихъ собраній и 3) распоряженій земскихъ управъ. Жалобы на обращенныя къ исполненію постановленія приносятся въ Сенатъ. Жалобы на невступившія въ силу постановленія приносятся губернатору. Если при этомъ жалоба касается постановленія, требующаго министерскаго утвержденія, то губернаторъ представляетъ ее министру; всѣ другія жалобы передаются на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ [1]) дѣламъ присутствія (ст. 128). Жалобы на

[1]) [и городскимъ].

распоряженія земскихъ управъ приносятся, по усмотрѣнію жалобщика, или земскому собранію, или губернатору (ст. 129). Губернаторъ, если признаетъ жалобу заслуживающей уваженія, предлагаетъ управѣ удовлетворить жалобщика (ст. 130). Если управа встрѣтитъ затрудненіе исполнить предложеніе губернатора, то представляетъ ему о томъ, и дѣло передается на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ [1]) дѣламъ присутствія (ст. 103). На рѣшенія губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія могутъ быть также приносимы жалобы въ трехмѣсячный срокъ. Жалобы эти подаются губернатору, который представляетъ ихъ съ объясненіями министру внутреннихъ дѣлъ, а тотъ, съ своимъ заключеніемъ, вноситъ ихъ въ Сенатъ (ст. 131).

ГЛАВА IV.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ [2]).

34 б.

§ 57. Городскіе выборы [3]).

Организація городского самоуправленія, опредѣляемая въ настоящее время Городовымъ Положеніемъ 11 іюня 1892 г. (Св. зак., т. II), основана въ общемъ на тѣхъ же началахъ, какъ и земское самоуправленіе, съ нѣкоторыми, впрочемъ, довольно существенными, особенностями.

Жалованная Грамота городамъ Екатерины II 1785 года установила въ нашихъ городахъ чисто сословную организацію, сохранявшуюся, какъ общее правило, вплоть до введенія въ дѣйствіе Городового Положенія 1870 г. Но недостатки этой сословной организаціи сказывались уже давно, и еще въ 1846 г. для Петербурга было издано новое Положеніе. Затѣмъ въ 1863 г. было издано новое Положеніе для Петербурга и Москвы и въ 1864 г. для Одессы. Но окончательный отказъ отъ сословной организаціи городского управленія выразился въ изданіи Поло-

---

[1]) [и городскимъ].

[2]) Дитятинъ. Устройство и управленіе городовъ въ Россіи, т. I, 1875 г., и т. II, 1877 г. [Шрейдеръ, Наше городское общественное управленіе. Т. I, 1902 г.].

[3]) [Горенбергъ, О городскихъ выборахъ, Вѣстн. Права 1901 г.: апрѣль—май, сентябрь; 1902 г.: январь, апрѣль—май].

женія 1870 г. При составленіи проекта дѣйствующаго теперь Положенія 1892 г. министерство внутреннихъ дѣлъ думало-было примѣнить къ городскимъ выборамъ сословную группировку, но предложеніе это было отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ, и благодаря этому городское самоуправленіе наше не получило и теперь сословной окраски.

Положеніе 1870 г. установляло податной цензъ и группировку избирателей на три разряда по различію количества платимыхъ каждымъ изъ нихъ прямыхъ налоговъ въ пользу города. Крупные, средніе и мелкіе плательщики раздѣлялись соотвѣтственно на три разряда, такъ чтобы избиратели каждаго разряда вмѣстѣ уплачивали по одной трети общей суммы налоговъ. Число избирателей трехъ разрядовъ оказывалось, конечно, далеко не одинаковымъ, но каждый разрядъ избиралъ столько же гласныхъ, какъ и другіе. Число представителей сообразовалось, такимъ образомъ, не съ числомъ избирателей, а съ количествомъ платимыхъ ими налоговъ. Эта заимствованная изъ Пруссіи т. н. трехклассная система не имѣетъ у насъ никакихъ историческихъ корней. Да и при выработкѣ Городового Положенія 1870 года принятіе ея не явилось плодомъ достаточно обстоятельнаго обсужденія, не служило выраженіемъ сколько-нибудь общаго убѣжденія. Въ собранныхъ тогда министерствомъ внутреннихъ дѣлъ отзывахъ мѣстныхъ городскихъ коммиссій предлагались довольно разнообразныя системы организаціи городского представительства. Но ни въ одномъ изъ нихъ не находится хотя бы косвеннаго указанія на что-либо подобное прусской трехклассной системѣ. Впервые мы встрѣчаемся съ нею въ Проектѣ Положенія о городскомъ общественномъ управленіи 1864 года [1]). Она выставлена здѣсь, однако, довольно нерѣшительно, съ оговорками. Проектъ не находитъ возможнымъ установить ее какъ общее правило. Она предназначалась имъ къ введенію лишь „въ тѣхъ городахъ, гдѣ будетъ признано необходимымъ предоставить обывателямъ участіе въ общественныхъ дѣлахъ по возможности соразмѣрно уплачиваемымъ ими повинностямъ“ (ст. 38). На первый разъ введеніе ея предположено было предоставить усмотрѣнію губернатора съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, а съ окончательнымъ установленіемъ новаго городского устройства введеніе или отмѣна классной системы должны бы были быть допускаемы министромъ внутреннихъ дѣлъ не иначе, какъ по ходатайству о томъ мѣст-

[1]) Матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи. 1877, т. I, стр. 38.

ной думы. Самая мотивировка предположеннаго заимствованія прусской системы выборовъ была крайне кратка и необстоятельна. Составители проекта, повидимому, совершенно не предугадывали тѣхъ возраженій, какія внушаетъ проектированная ими организація городского представительства [1]).

Когда составленный министерствомъ внутреннихъ дѣлъ проектъ 1846 года былъ сообщенъ на заключеніе другихъ вѣдомствъ, онъ встрѣтилъ весьма серьезныя возраженія. Прежде всего—со стороны бывшаго II отдѣленія. Кодификаціонное учрежденіе находило, что при трехклассной системѣ „составъ каждаго отдѣла избирателей будетъ нерѣдко измѣняться отъ причинъ совершенно случайныхъ. Отъ случайныхъ же причинъ будетъ зависѣть и доля вліянія и значенія каждаго отдѣльнаго избирателя. Увеличеніе сборовъ, уплачиваемыхъ однимъ изъ избирателей отдѣла (вслѣдствіе покупки имъ недвижимой собственности въ городѣ или иныхъ причинъ), можетъ имѣть послѣдствіемъ, что другой избиратель того же отдѣла перейдетъ въ отдѣлъ низшій, безъ всякаго измѣненія въ количествѣ сборовъ, уплачиваемыхъ имъ самимъ, а степень вліянія каждаго изъ остающихся въ высшемъ отдѣлѣ избирателей, вслѣдствіе уменьшенія ихъ числа, увеличится также безъ всякаго измѣненія въ количествѣ уплачиваемыхъ ими сборовъ. Можетъ также случиться, что присутствіе въ одномъ отдѣлѣ немногихъ очень крупныхъ плательщиковъ дастъ отдѣлу право на избраніе бо́льшаго числа гласныхъ, чѣмъ имѣется налицо избирателей“ [2]). Противъ трехклассной системы высказалось также и министерство финансовъ [3]). Взамѣнъ трехклассной системы министерство финансовъ предлагало принять территоріальную группировку избирателей, а II отдѣленіе выставило свое довольно сложное дѣленіе избирателей на три собранія. Два первыхъ изъ нихъ соотвѣтствуютъ по своему составу городскимъ избирательнымъ съѣздамъ для земскихъ выборовъ, а третье составлялось изъ владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, торговцевъ и промышленниковъ, не имѣющихъ права участія въ выборахъ. Первое и второе собраніе предполагалось составить такъ, чтобы въ первое вошли болѣе богатыя лица. Министерство внутреннихъ дѣлъ не отстаивало предложенной имъ трехклассной системы. Въ послѣдующихъ проектахъ 1866 г. [4]) и 1869 г. [5]) трехклассная система замѣнилась груп-

[1]) Матеріалы, I, стр. 261.
[2]) Тамъ же, стр. 497.
[3]) Тамъ же, стр. 543.
[4]) Тамъ же, II, стр. 111.
[5]) Тамъ же, II, стр. 342.

пировкой городскихъ избирателей, предложенной II Отдѣленіемъ. Такимъ образомъ предложеніе о введеніи у насъ прусской трехклассной системы было, повидимому, окончательно оставлено. Однако, сложность и нѣкоторая искусственность замѣнившей ее системы порождали возраженія. Въ коммиссіи 1870 года вопросъ о группировкѣ городскихъ избирателей вызвалъ весьма разнорѣчивыя сужденія, въ заключеніе которыхъ тогдашній директоръ хозяйственнаго департамента, А. А. Шумахеръ, предложилъ возвратиться къ трехклассной системѣ, что̀ и было принято коммиссіей единогласно. Любопытны мотивы, приведенные при этомъ А. А. Шумахеромъ [1]). Онъ вовсе не выяснилъ положительныхъ достоинствъ трехклассной системы, а ограничился лишь указаніемъ на неполноту и неточность имѣющихся въ распоряженіи министерства внутреннихъ дѣлъ статистическихъ данныхъ о составѣ городского населенія. При такихъ условіяхъ являлись естественно опасенія, что группировка избирателей, предложенная II Отдѣленіемъ и основанная на принадлежности ко второй или первой гильдіи или на цѣнности владѣемой въ городѣ недвижимости, приведетъ на практикѣ къ совершенно непредвидимымъ результатамъ, къ крайней неравномѣрности численности отдѣльныхъ собраній, къ чрезмѣрной малочисленности какого-нибудь собранія. На основаніи такихъ соображеній и было предложено, не установляя подробной регламентаціи группировки избирателей, ограничиться установленіемъ трехклассной системы. При этомъ страннымъ образомъ совершенно упустили изъ вниманія, что при ненадежности имѣющихся статистическихъ данныхъ результаты примѣненія трехклассной системы представляются еще болѣе гадательными. Мало того: какъ на это уже указывало II Отдѣленіе, и независимо отъ неполноты статистическихъ данныхъ, трехклассная система по самому своему существу ставитъ группировку избирателей въ зависимость отъ совершенно случайныхъ и уже положительно не поддающихся предвидѣнію и исчисленію обстоятельствъ. Случайность и неравномѣрность состава отдѣльныхъ собраній представляетъ, такъ сказать, необходимую органическую принадлежность трехклассной системы. Все это не было принято въ соображеніе, и трехклассная система была принята, и при этомъ на этотъ разъ не въ видѣ факультативной мѣры, примѣняемой лишь къ нѣкоторымъ городамъ по ходатайству городскихъ думъ, а какъ общее, не допускающее исключеній правило.

---

[1]) Матеріалы, III, стр. 224.

Введеніе трехклассной системы выборовъ встрѣчено было у насъ общественнымъ мнѣніемъ съ самаго начала весьма несочувственно, и дальнѣйшій опытъ примѣненія такого порядка группировки избирателей показалъ, что общество въ данномъ случаѣ не ошибалось. Практическіе результаты примѣненія трехклассной системы оказались таковы, что неудовлетворительность ея была признана всѣми.

Министерство внутреннихъ дѣлъ въ своемъ проектѣ новаго городового положенія предполагало по общему правилу соединять всѣхъ городскихъ избирателей въ одно избирательное собраніе, которое бы сообща избирало всѣхъ гласныхъ городской думы. Только въ болѣе значительныхъ городахъ, гдѣ число избирателей болѣе 300, и притомъ въ составѣ ихъ имѣется не менѣе $^1/_5$ лицъ, не принадлежащихъ къ городскимъ сословіямъ, изъ нихъ образуются два избирательныхъ собранія. Въ основу различія этихъ двухъ собраній положено было сословное начало. Одно избирательное собраніе составляютъ лица городского состоянія, другое—лица всѣхъ прочихъ состояній совмѣстно съ представителями ученыхъ, учебныхъ и благотворительныхъ учрежденій. Такая группировка избирателей представляла очевидное подражаніе новому Земскому Положенію. Какъ тамъ первое собраніе образуютъ дворяне, составляющіе основу нашего землевладѣльческаго класса, такъ тутъ въ особое собраніе выдѣляются „городскіе обыватели въ особенности“.

Сословная группировка избирателей и въ примѣненіи къ земскимъ выборамъ вызывала и вызываетъ не мало существенныхъ возраженій.

Но изъ всѣхъ нашихъ сословій наибольшею раздробленностью, безъ сомнѣнія, отличается городское состояніе. Въ этомъ отношеніи города наши какъ были всегда, такъ и остались по настоящее время въ полномъ смыслѣ слова „разсыпанной храминой“. Разнородность состава „городскихъ обывателей въ особенности“ такъ велика, что кромѣ этого нескладнаго и за сто слишкомъ лѣтъ не вошедшаго въ общій обиходъ выраженія въ языкѣ у насъ нѣтъ вовсе слова, которымъ можно бы было обозначить всѣ городскія состоянія какъ одно цѣлое, потому что горожане—это всѣ жители города—городскіе обыватели вообще, а не одни только городскіе обыватели въ особенности.

При такихъ условіяхъ нѣтъ рѣшительно никакихъ реальныхъ основаній раздѣлять городскихъ избирателей на группы, смотря по тому, принадлежатъ ли они къ городскимъ сословіямъ или нѣтъ. Такая группировка привела бы на практикѣ къ тому, что

избиратели, имѣющіе одинаковые интересы, окажутся раздѣленными, а ничего общаго между собою не имѣющіе—соединенными, и все это на основаніи одной формальной приписки къ тому или другому городскому состоянію, никакой особенной связи съ городомъ и городскимъ хозяйствомъ, конечно, не установляющей. Лицо, ставшее почетнымъ гражданиномъ по образованію или въ силу рожденія отъ священника или личнаго дворянина, гораздо ближе стоитъ по всѣмъ условіямъ своего происхожденія и жизни къ личнымъ дворянамъ, чѣмъ къ мѣщанамъ. Точно такъ же крестьяне имѣютъ гораздо болѣе общаго съ мѣщанами, нежели съ дворянами. А между тѣмъ при предполагавшейся группировкѣ городскихъ избирателей почетные граждане должны бы избирать совмѣстно съ мѣщанами, а крестьяне—съ дворянами.

Невозможность сословной группировки городскихъ избирателей была признана и Государственнымъ Совѣтомъ, нашедшимъ, что и распредѣленіе избирателей по роду ихъ ценза на домовладѣльцевъ и представителей торгово-промышленнаго класса привело бы къ соединенію самыхъ разнородныхъ общественныхъ элементовъ въ одно избирательное собраніе. Поэтому Государственный Совѣтъ нашелъ болѣе цѣлесообразнымъ установить въ многолюдныхъ городахъ территоріальную группировку избирателей, при чемъ образованіе вмѣсто одного избирательнаго собранія нѣсколькихъ, по участкамъ города, разрѣшается по ходатайству думы въ столицахъ министромъ [1]), а въ прочихъ городахъ—губернаторомъ (ст. 34). Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ каждаго участка, опредѣляется пропорціонально числу избирателей.

Такимъ образомъ, общимъ правиломъ, нормальнымъ порядкомъ считается соединеніе всѣхъ избирателей въ одно собраніе, избраніе всѣхъ гласныхъ городской думы всѣми избирателями совмѣстно. Трудно понять, почему такой порядокъ признанъ болѣе предпочтительнымъ. Въ самыхъ мелкихъ городахъ дума состоитъ не менѣе какъ изъ 20 гласныхъ, въ столицахъ ихъ число доходитъ до 160. Совмѣстное избраніе такого числа представителей всѣми избирателями города представляетъ неизбѣжно серьезныя неудобства. Прежде всего самая процедура голосованія становится крайне медленной и утомительной. Затѣмъ затрудняется при этомъ самая возможность полученія абсолютнаго

[1]) [Городъ С.-Петербургъ управляется на основаніи особаго положенія, изданнаго 8 іюля 1903 года].

большинства достаточнымъ числомъ кандидатовъ, такъ какъ не вездѣ найдется потребное число лицъ, пользующихся поддержкой большинства всего населенія города, краснорѣчивымъ доказательствомъ чему могутъ служить первые же выборы по новому Положенію въ Петербургѣ, приведшіе къ избранію, вмѣсто 160, всего 55 гласныхъ. Самая подача голосовъ не можетъ быть при этомъ вполнѣ сознательна, такъ какъ, конечно, рѣдкій избиратель можетъ сознательно выбрать 160 достойныхъ представителей. Между тѣмъ Положеніе 1892 г. установляетъ правило, косвенно очень затрудняющее установленіе нѣсколькихъ избирательныхъ собраній по участкамъ города. Каждымъ избирательнымъ собраніемъ могутъ быть избираемы въ гласные только лица, принадлежащія къ этому самому собранію (ст. 43). Такимъ образомъ съ раздѣленіемъ избирателей на нѣсколько собраній совершенно искусственно и случайно ограничивается кругъ лицъ, подлежащихъ избранію. При органической группировкѣ избирателей по сословіямъ или по различію имущественныхъ классовъ, такое ограниченіе избираемости еще можетъ имѣть значеніе, такъ какъ имъ обезпечивается избраніе представителей всѣхъ различныхъ сословій или имущественныхъ классовъ. Но при механической группировкѣ избирателей по территоріальнымъ округамъ подобное ограниченіе не можетъ имѣть за собою никакого серьезнаго основанія, въ городскихъ выборахъ меньше, чѣмъ гдѣ-либо. Отдѣльныя части города не образуютъ изъ себя обособленныя мѣстности съ различными мѣстными интересами. Городское населеніе живетъ такъ тѣсно, что различіе интересовъ его отдѣльныхъ группъ меньше всего обусловливается жительствомъ въ той или другой части города. Вмѣстѣ съ тѣмъ жители одного и того же участка города вовсе не образуютъ изъ себя чего-нибудь цѣлаго, сплоченнаго. Поэтому легко могутъ найтись лица, вообще пользующіяся большимъ уваженіемъ городского населенія, но вовсе не находящія себѣ поддержки именно среди своихъ ближайшихъ сосѣдей. Случайность жительства въ данной части города можетъ, такимъ образомъ, лишить ихъ возможности попасть въ гласные.

Что касается условій избирательнаго права, то новое Положеніе, отказавшись отъ трехклассной системы, замѣнило вмѣстѣ съ тѣмъ податной цензъ имущественнымъ. Правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются: 1) собственники или пожизненные владѣльцы недвижимости, находящейся въ предѣлахъ города и оцѣненной для взиманія оцѣночнаго въ пользу города сбора— въ столицахъ не менѣе 3.000 р., въ городахъ свыше 100.000 на-

селенія—не менѣе 1.500, въ городахъ губернскихъ, областныхъ и образующихъ градоначальство и въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ—не менѣе 1.000 р., а въ остальныхъ не менѣе 300 р.; 2) содержатели торгово-промышленныхъ заведеній, требующихъ выборки гильдейскаго свидѣтельства, притомъ въ столицахъ непремѣнно первой гильдіи (ст. 24) [1]).

Составители Положенія 1892 г. имѣли въ виду ограничить участіе въ городскихъ выборахъ только владѣльцами недвижимости, надѣливъ на ряду съ ними правомъ голоса только купцовъ первой гильдіи и то лишь подъ условіемъ содержанія ими торгово-промышленныхъ заведеній. Устраненіе мелкихъ торговцевъ и приказчиковъ мотивировалось тѣмъ, что „лишенные всякой экономической самостоятельности, малообразованные и равнодушные къ городскимъ дѣламъ, они являлись послушнымъ орудіемъ крупныхъ коммерческихъ дѣятелей города. Располагая вслѣдствіе сего значительнымъ числомъ голосовъ, послѣдніе легко проводили на выборахъ угодныхъ имъ кандидатовъ, которые затѣмъ преслѣдуютъ одностороннія цѣли торгово-промышленнаго класса, въ ущербъ дѣйствительнымъ пользамъ и нуждамъ большинства городскихъ обывателей“. Однако, предполагавшееся устраненіе купцовъ второй гильдіи встрѣтило возраженія со стороны министра финансовъ. Было указано, „что въ огромномъ большинствѣ городовъ купцовъ первой гильдіи или не имѣется вовсе, или же число ихъ весьма незначительно; купцы же второй гильдіи, являясь исконными городскими обывателями, составляютъ болѣе просвѣщенный классъ жителей. Съ устраненіемъ ихъ отъ участія въ общественномъ управленіи, завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ перешло бы во многихъ городахъ въ руки малограмотныхъ мѣщанъ и ремесленниковъ, едва ли пригодныхъ къ такой дѣятельности. При этомъ торговые интересы остались бы безъ законной защиты въ город-

---

[1]) [2-й пунктъ ст. 24 замѣненъ: правомъ участія въ выборахъ гласныхъ пользуются: состоящія въ русскомъ подданствѣ лица и учрежденныя по законамъ имперіи общества, товарищества и компаніи, если означенныя лица и учрежденія не менѣе одного года содержатъ въ предѣлахъ городского поселенія слѣдующія предпріятія, требующія выборки промысловыхъ свидѣтельствъ: а) въ городѣ Москвѣ: предпріятія торговыя—перваго разряда, промышленныя—одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ и пароходныя—за содержаніе которыхъ уплачено свыше пятисотъ рублей въ годъ основного промысловаго налога; б) въ прочихъ городахъ: предпріятія торговыя—одного изъ первыхъ двухъ разрядовъ, промышленныя—одного изъ первыхъ пяти разрядовъ и пароходныя—за содержаніе которыхъ уплачено основного промысловаго налога свыше пятидесяти рублей въ годъ, п. 2 ст. 24 по Прод. 1906 г.].

скомъ общественномъ управленіи". Поэтому Государственный Совѣтъ и полагалъ устраненіе отъ выборовъ купцовъ второй гильдіи ограничить только столицами.

Въ Государственномъ Совѣтѣ высказаны были и другія предположенія относительно измѣненія проектированныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ условій ценза, не принятыя, однако, совѣтомъ и не вошедшія въ законъ. Такъ, министръ финансовъ вмѣстѣ съ предоставленіемъ права голоса купцамъ второй гильдіи, предлагалъ возвысить имущественный цензъ. Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что и проектированнымъ размѣромъ ценза уже значительно сокращается число избирателей. Изъ общаго числа 336 городовъ, по которымъ были собраны статистическія данныя, въ 154 число избирателей не будетъ достигать сотни. Кромѣ того, обращено было вниманіе, что стоимость, опредѣляемая городской оцѣнкой, обыкновенно въ три или четыре раза ниже дѣйствительной цѣнности. Это объясняется тѣмъ, что городская оцѣнка служитъ основаніемъ для взиманія не однихъ городскихъ, но также государственныхъ и земскихъ сборовъ. Съ другой стороны, государственнымъ контролеромъ и министромъ юстиціи было высказано предположеніе объ установленіи квартирнаго налога съ предоставленіемъ его плательщикамъ избирательнаго права въ видахъ привлеченія бо̀льшаго числа просвѣщенныхъ дѣятелей къ участію въ городскомъ управленіи. Это предположеніе возникало еще при составленіи Городового Положенія 1870 г. и тогда уже не встрѣчало сколько-нибудь существенныхъ возраженій, но дѣло ограничилось предоставленіемъ городскимъ думамъ права ходатайства объ установленіи такого налога [1]). Точно такъ же и теперь Государственный Совѣтъ призналъ это предположеніе заслуживающимъ полнаго вниманія, но не нашелъ возможнымъ „приступить теперь же къ его разсмотрѣнію за отсутствіемъ достаточно твердыхъ данныхъ, которыя позволяли бы правильно судить о способахъ къ осуществленію сей мѣры".

Другія условія избирательнаго права для городскихъ выборовъ въ общемъ тѣ же, что̀ и для земскихъ выборовъ, но Городовое Положеніе присоединяетъ къ нимъ еще два отрицательныхъ условія. Въ городскихъ выборахъ не могутъ принимать участія: 1) содержатели и сидѣльцы винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ и 2) лица, за которыми числятся недоимки по городскимъ сборамъ свыше полугодового оклада (ст. 35, пп. 7 и 8).

---

[1]) Матеріалы, II, стр. 470; III, стр. 476.

Quorum для городскихъ избирательныхъ собраній установленъ бо́льшій, чѣмъ для земскихъ. Избраніе земскихъ гласныхъ можетъ быть произведено, когда избиратели соберутся въ числѣ, превышающемъ лишь $^2/_3$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію; для избранія же городскихъ гласныхъ требуется, чтобы избиратели собрались въ числѣ, превышающемъ все число подлежащихъ избранію гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ, которыхъ должно быть не менѣе $^1/_5$ числа гласныхъ (ст. 42). Баллотировкѣ можетъ подвергаться всякій, не отказавшійся отъ нея, и предложенный не менѣе какъ 5 избирателями или самъ изъявившій желаніе баллотироваться (ст. 43). Если же послѣ двукратнаго производства выборовъ окажется избраннымъ менѣе $^2/_3$ положеннаго числа гласныхъ, то недостающее число пополняется министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, состоявшихъ гласными въ предшествующее четырехлѣтіе по старшинству полученныхъ ими голосовъ, а при равенствѣ голосовъ — по жребію (ст. 54). Слѣдовательно, въ отличіе отъ Земскаго Положенія, Городовое Положеніе требуетъ, чтобы вновь избранные, хотя бы и въ недостаточномъ числѣ, непремѣнно всѣ вошли въ составъ новой думы. Земское же собраніе въ такомъ случаѣ цѣликомъ сохраняетъ свой прежній составъ.

§ 58. Городскія учрежденія [1]).

Подобно земскимъ учрежденіямъ и городскія учрежденія слагаются изъ представительнаго собранія—городской думы и исполнительнаго органа—городской управы.

Дума составляется, подъ предсѣдательствомъ головы, изъ гласныхъ, избираемыхъ на четыре года, и предсѣдателя уѣздной земской управы. Кромѣ того, епархіальное начальство можетъ назначить въ думу депутата отъ духовнаго вѣдомства (ст. 57). Число гласныхъ зависитъ отъ числа избирателей. Въ городахъ, имѣющихъ не болѣе 100 избирателей, дума составляется изъ 20 гласныхъ. Затѣмъ на каждыхъ 50 избирателей свыше 100 прибавляется по три гласныхъ, пока число гласныхъ не достигнетъ 40. Впрочемъ, для болѣе крупныхъ городовъ этотъ максимумъ значительно повышается. Для городовъ губернскихъ, областныхъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ онъ установленъ въ 60 глас-

[1]) [Hugo Preuss, Das städtische Amtsrecht, 1902; М. Горенбергъ въ Вѣстн. Права, 1905, № 6, стр. 202 и слѣд.].

ныхъ; для города Одессы и губернскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 100.000 жителей, — въ 80 гласныхъ, и, наконецъ, для столицъ — въ 160 гласныхъ (ст. 56).

Опредѣленный, такимъ образомъ, численный составъ думы представляетъ значительное сокращеніе сравнительно съ Положеніемъ 1870 г., установлявшимъ минимумъ въ 30 гласныхъ и максимумъ для Петербурга въ 252. Составители новаго Положенія, находя, что многолюдность состава препятствуетъ иногда успѣшности занятій думы, предполагали даже установить минимумъ въ 15, а максимумъ всего въ 120 гласныхъ. Но Государственный Совѣтъ нашелъ такое сокращеніе чрезмѣрнымъ, особенно въ виду того, что въ городахъ съ хозяйствомъ болѣе или менѣе сложнымъ число членовъ думы призывается къ занятію различнаго рода должностей и къ исполненію отдѣльныхъ порученій по городскому управленію. Поэтому при слишкомъ ограниченномъ числѣ гласныхъ некому бы было провѣрять ихъ дѣятельность.

Въ отличіе отъ земскихъ собраній городскія думы не суть періодически въ опредѣленные сроки созываемыя собранія. Думы засѣдаютъ постоянно, ихъ засѣданія назначаются по мѣрѣ надобности. Эта особенность обусловлена прежде всего особенностями городской жизни, болѣе подвижной, идущей болѣе быстрымъ шагомъ и потому требующей и болѣе энергичной дѣятельности, не позволяющей ждать и откладывать. Но, кромѣ того, постоянныя собранія мѣстныхъ представителей вообще желательны, такъ какъ этимъ установляется болѣе дѣятельное, болѣе непосредственное участіе мѣстнаго общества въ завѣдываніи мѣстными дѣлами, поддерживается болѣе живой къ нимъ интересъ. И если въ виду большихъ разстояній и проистекающей отъ того затруднительности частныхъ собраній гласныхъ въ уѣздѣ и губерніи приходится довольствоваться однимъ собраніемъ въ годъ, то условія городской жизни дѣлаютъ возможнымъ не установлять такого ограниченія. Гласнымъ, живущимъ бокъ-о-бокъ въ одномъ городѣ, не трудно собираться каждый разъ, какъ того требуютъ городскія дѣла. Сообразно съ этимъ Положеніе 1870 г. не установляло никакого ограниченія числа думскихъ засѣданій, предоставляя назначать засѣданія, какъ того потребуютъ дѣла. Составители Положенія 1892 г., напротивъ, нашли нужнымъ установить въ этомъ отношеніи ограниченіе. Министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало придать думамъ характеръ періодическихъ, именно четыре раза въ годъ созываемыхъ, собраній. Въ пользу этого выставлялось то соображеніе, что этимъ упорядочивался бы ходъ думскихъ

занятій, устранялось бы назначеніе собраній въ разсчетѣ на разрѣшеніе извѣстныхъ вопросовъ въ отсутствіе нѣкоторыхъ гласныхъ, и представлялась бы возможность полезнымъ общественнымъ дѣятелямъ располагать свои частныя занятія сообразно разъ опредѣленному сроку думскихъ собраній. Государственный Совѣтъ нашелъ, однако, неудобнымъ такъ ограничивать число думскихъ засѣданій, и согласно его заключенію дѣйствующее законодательство постановляетъ, что очередныя засѣданія думы должны происходить не рѣже четырехъ разъ въ годъ и не чаще двухъ разъ въ мѣсяцъ, при чемъ росписаніе очередныхъ засѣданій составляется сразу на весь годъ, въ декабрѣ (ст. 64). При этомъ прямо оговорено, что если назначенныя на данное собраніе дѣла не будутъ окончены въ одинъ день, то разсмотрѣніе ихъ продолжается въ слѣдующіе за тѣмъ дни (ст. 65). Такъ какъ продолжительность отдѣльнаго очередного собранія ничѣмъ не ограничена, то фактически засѣданія думы могутъ превратиться въ постоянныя, непрерывныя. Кромѣ того, законъ предусматриваетъ возможность назначенія и чрезвычайныхъ собраній съ разрѣшенія губернатора, за исключеніемъ Петербурга, гдѣ они разрѣшаются министромъ, и Москвы, гдѣ требуется разрѣшеніе генералъ-губернатора (ст. 66).

Quorum думы опредѣляется различно, смотря по числу гласныхъ. Если гласныхъ не болѣе 40, требуется присутствіе не менѣе $^1/_2$ всѣхъ гласныхъ; если болѣе 40—не менѣе $^1/_3$ (ст. 70). Дѣла рѣшаются вообще по большинству голосовъ (ст. 72)., но для нѣкоторыхъ дѣлъ, спеціально перечисленныхъ въ ст. 72 Положенія [1]), требуется большинство $^2/_3$, и присутствіе въ думахъ, имѣющихъ не болѣе 40 гласныхъ,—не менѣе $^2/_3$, а въ другихъ—не менѣе $^1/_2$ полнаго состава. Для земскихъ собраній не установлено подобнаго правила: тамъ всѣ дѣла безразлично рѣшаются простымъ большинствомъ. Но зато тамъ установленъ

---

[1]) Таково именно: 1) пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимостей, за исключеніемъ указанныхъ въ п. 2; 2) расцѣнка мѣстъ, назначенныхъ по городскому плану подъ застройку частными зданіями и урегулированія городского населенія; 3) условія выкупа состоящихъ въ безсрочной арендѣ участковъ; 4) займы, поручительство или гарантія отъ имени города; 5) переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя и принятіе на средства города повинностей домовладѣльцевъ, и 6) возбужденіе отвѣтственности должностныхъ лицъ, а также заключеніе договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплоатаціи ими сооруженій общаго пользованія, въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ двѣнадцать лѣтъ или стоимость сооруженія превосходитъ годовой итогъ городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, ибо составляетъ болѣе пятисотъ тысячъ рублей. Ст. 71 по Прод. 1906 г.].

въ извѣстной степени контроль губернскихъ собраній надъ постановленіями уѣздныхъ, чего нѣтъ въ городскихъ думахъ, такъ какъ всѣ думы, уѣздныя и губернскія, поставлены въ разное положеніе.

Городская управа составляется, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ двухъ членовъ; но число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо по постановленію думы въ болѣе значительныхъ городахъ до трехъ, въ городахъ съ населеніемъ свыше 100.000—до четырехъ, а въ столицахъ—и до шести.

Увеличеніе числа членовъ управы свыше этой нормы допускается только съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 90). Въ столицахъ, въ Одессѣ и въ Ригѣ въ составъ управы входитъ еще товарищъ городского головы (ст. 91), а въ другихъ городахъ дума избираетъ одного изъ членовъ управы заступающимъ мѣсто головы (ст. 93).

Всѣ члены управы избираются думою (ст. 115) какъ изъ гласныхъ, такъ и вообще изъ лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ (ст. 116); только столичные головы назначаются Высочайшею властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, при чемъ думѣ предоставляется избрать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ (ст. 114). Товарищи городскихъ головъ и городскіе головы губернскихъ, областныхъ и городовъ, образующихъ градоначальства, утверждаются министромъ, головы другихъ городовъ—губернаторомъ (ст. 118). Послѣдствія неутвержденія тѣ же, что̀ и по Земскому Положенію (ст. 119). Городской голова и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ, но въ отличіе отъ членовъ земскихъ управъ тѣ изъ нихъ, которые не имѣютъ права поступать на государственную службу, въ чины не производятся (ст. 121).

Городскія управы пользуются въ отношеніи къ думѣ большею самостоятельностью, чѣмъ земскія управы въ отношеніи къ земскому собранію. Это обусловливается двумя особенностями въ организаціи городскихъ управъ: во-первыхъ, тѣмъ, что городской голова предсѣдательствуетъ одинаково и въ управѣ, и въ думѣ; во-вторыхъ, тѣмъ, что члены управы хотя и избираются такъ же, какъ и гласные, на четыре года, но выбываютъ не сразу, а по очереди: черезъ каждые два года выбываетъ половина членовъ (ст. 124). Поэтому по избраніи новой думы половина членовъ управы являются избранными прежнимъ составомъ думы.

Первая изъ этихъ особенностей установлена была уже Положеніемъ 1870 г., притомъ по настоянію призванныхъ въ коммиссію князя Урусова по пересмотру проекта городскихъ головъ.

Въ проектѣ предполагалось дать управѣ и думѣ двухъ различныхъ предсѣдателей. Но городскіе головы Одессы (Новосильскій), Петербурга (Погребовъ), Череповца (Милютинъ), Харькова (Шатуновъ), Ельца (Русановъ), Вознесенско-Посадскаго (Гарелинъ) и Москвы (князь Черкасовъ) высказались рѣшительно за предоставленіе головѣ предсѣдательства и въ управѣ и въ думѣ [1]).

Самымъ сильнымъ и основнымъ доводомъ въ пользу такого порядка служило то соображеніе, что въ отличіе отъ земскихъ собраній думы засѣдаютъ не одинъ разъ въ годъ для повѣрки дѣятельности управъ и для разрѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ, а постоянно, и потому по необходимости должно сказаться съ ихъ стороны стремленіе къ вмѣшательству во всѣ подробности городского управленія и, слѣдовательно, къ крайнему стѣсненію самостоятельности управъ. Между тѣмъ, управы могутъ нести передъ думой дѣйствительную отвѣтственность за веденіе ввѣренныхъ имъ дѣлъ только подъ условіемъ извѣстной самостоятельности въ этой сферѣ. Если дума станетъ вмѣшиваться во всѣ мелочи, управа не можетъ быть признана отвѣтственной, сдѣлавшись лишь пассивной исполнительницей непосредственныхъ распоряженій. Поэтому для того, чтобы отвѣтственность управы могла быть дѣйствительной, необходимо создать извѣстный противовѣсъ естественному стремленію постоянно засѣдающей думы къ подчиненію дѣятельности управы непосредственнымъ своимъ распоряженіямъ по всѣмъ частнымъ подробностямъ управленія. Такимъ противовѣсомъ и служитъ предсѣдательство головы одновременно и въ управѣ и въ думѣ.

Частичное обновленіе состава управы есть нововведеніе дѣйствующаго Положенія. Мотивомъ къ нему послужило, конечно, желаніе придать городскому управленію больше постоянства и устойчивости. Вновь избранная дума выбираетъ только половину членовъ управы; другая половина остается старая. Такимъ образомъ обезпечено нахожденіе въ управѣ уже опытныхъ въ городскомъ управленіи лицъ. Едва ли, однако, эти соображенія могутъ быть признаны вполнѣ убѣдительными. Первое условіе успѣшнаго управленія есть, безъ сомнѣнія, возможная солидарность между думою и управою. Всякій антагонизмъ между ними не можетъ не отзываться весьма вредно на дѣлахъ городского управленія. А между тѣмъ частичное обновленіе состава управы ослабляетъ эту солидарность. Съ другой стороны, большая устойчивость управленія также едва ли будетъ обезпечена, такъ какъ при

[1]) Матеріалы, III, стр. 247—261.

избраніи половины членовъ и головы новою думою вновь избранные всегда составятъ въ управѣ большинство, притомъ большинство, имѣющее за собой и большинство думы. Къ тому же городской голова, являющійся всегда избранникомъ наличнаго состава думы, не только пользуется особымъ вліяніемъ въ управѣ какъ предсѣдатель и управы и думы, но, кромѣ того, законъ предоставляетъ ему, какъ и предсѣдателямъ земскихъ управъ, право, когда онъ найдетъ опредѣленіе большинства управы противнымъ закону, остановить исполненіе опредѣленія и представить дѣло губернатору, который передаетъ его на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ст. 99).

Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія могутъ быть назначаемы думою особыя лица и исполнительныя коммиссіи, дѣйствующія въ подчиненіи управѣ (ст. 103). Городовое Положеніе не установляетъ, въ отличіе отъ Земскаго Положенія, никакихъ ограничительныхъ условій относительно выбора этихъ лицъ и членовъ коммиссій, но зато требуетъ, чтобы предсѣдателями коммиссій были члены управы. Если же, по представленію управы, дума изберетъ въ предсѣдатели особое лицо, то оно вмѣстѣ съ тѣмъ получаетъ право голоса въ управѣ по разрѣшенію тѣхъ дѣлъ, которыя относятся къ вѣдѣнію его коммиссіи (ст. 104).

Городскія управы поставлены въ то же подчиненіе губернатору, какъ и земскія, съ одной, впрочемъ, особенностью. Мы указывали, что въ случаѣ замѣченныхъ губернаторомъ неправильныхъ дѣйствій земской управы дѣло представляется на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія безъ всякаго участія въ томъ земскаго собранія [1]). Министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало въ своемъ проектѣ установить такой же порядокъ и относительно городскихъ управъ. Но Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе на ненормальность того, что „дума совершенно устраняется отъ участія въ обсужденіи возбуждаемыхъ губернскимъ начальствомъ вопросовъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ исполнительныхъ ея органовъ, сохраняя лишь право обжалованія касающихся сего предмета рѣшеній губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія Сенату. Не нужно забывать, что въ дѣлахъ городского общественнаго управленія распорядительная власть принадлежитъ думѣ, постановленія которой обязательны для исполнительныхъ ея органовъ. При этихъ

[1]) Смотри стр. 448.

условіяхъ неправильныя дѣйствія послѣднихъ могутъ выразиться большею частью въ такихъ распоряженіяхъ, которыя или противорѣчатъ преподаннымъ думою указаніямъ, или съ ними согласны. Въ первомъ случаѣ внесеніе возбужденнаго вопроса о неправильныхъ дѣйствіяхъ управы на разсмотрѣніе думы даетъ послѣдней возможность настоять на исполненіи ея распоряженій. Во второмъ—думѣ открытъ будетъ путь къ пересмотру ея постановленій, неправильность коихъ обнаружилась при ихъ исполненіи. Въ томъ и другомъ случаѣ отмѣна распоряженія управы постановленіемъ думы значительно упростила бы и ускорила возстановленіе нарушеннаго порядка. Наконецъ, въ тѣхъ рѣдкихъ, должно надѣяться, случаяхъ, когда дума, согласившись съ мнѣніемъ управы, встрѣтила бы и съ своей стороны затрудненіе исполнить предложеніе губернатора, внесеніе дѣла въ губернское присутствіе съ отзывомъ думы значительно облегчило бы послѣднему правильное разрѣшеніе возбужденнаго вопроса". По этимъ соображеніямъ въ ст. 101 Город. Полож. постановлено, что управа, встрѣтивъ затрудненіе къ исполненію предложенія губернатора, представляетъ о томъ думѣ, и только въ случаѣ согласія думы съ управою дѣло представляется губернатору и передается имъ на разрѣшеніе губернскаго присутствія. Такой порядокъ, безъ сомнѣнія, болѣе правиленъ, и было бы желательно примѣненіе его и къ земскимъ управамъ.

Въ виду того, что многіе изъ нашихъ городовъ крайне малолюдны и бѣдны, законодатель не счелъ нужнымъ установить обязательное примѣненіе этой довольно сложной организаціи ко всѣмъ городскимъ населеніямъ. Во-первыхъ, въ незначительныхъ уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городахъ обязанности управы могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, единолично на голову, съ назначеніемъ ему по избранію думы помощника (ст. 42). Во-вторыхъ, въ городскихъ поселеніяхъ, перечисленныхъ въ особомъ спискѣ, утверждаемомъ по разсмотрѣніи въ комитетѣ министровъ Высочайшею властью, вводится упрощенное городское общественное управленіе (ст. 22).

При упрощенномъ управленіи, вмѣсто думы, учреждается собраніе городскихъ уполномоченныхъ въ числѣ отъ 12 до 15 (правила Упр. гор. общ. упр., § 1), избираемыхъ сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ изъ лицъ, владѣющихъ недвижимостью цѣною не менѣе 100 р. (§ 2). Собраніе уполномоченныхъ избираетъ старосту съ однимъ или, съ разрѣшенія губернатора, съ двумя помощниками (§ 7). Староста предсѣдательствуетъ въ собраніи уполномоченныхъ и есть вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительный органъ

(§ 8). Какъ уполномоченные, такъ и староста и его помощники избираются на четырехлѣтній срокъ (§ 9).

Такова организація городскихъ учрежденій. Что же касается ихъ дѣятельности, то она въ общемъ поставлена въ тѣ же условія, что̀ и дѣятельность земскихъ учрежденій. Такъ, прежде всего ст. 2 Городового Положенія, перечисляющая предметы вѣдѣнія городского управленія, какъ бы повторяетъ ст. 2 Земскаго Положенія съ весьма небольшими отступленіями. Городскому самоуправленію не предоставлено, конечно, попеченія о земледѣліи и кромѣ того содержанія почтъ. Съ другой стороны, города вѣдаютъ нѣкоторыя дѣла, не отнесенныя къ компетенціи земскихъ учрежденій. Сюда относится попеченіе объ устройствѣ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій (ст. 2, п. 10), водоснабженіе и освѣщеніе города (п. 4), а также попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ [1]) и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, и объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія (ст. 4). Городскія думы, какъ и земскія собранія, могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія. Кругъ предметовъ, къ которымъ могутъ относиться эти постановленія, нѣсколько шире, нежели у земствъ. Такъ, думы могутъ издавать указы о мѣрахъ къ охраненію цѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго управленія сооруженій и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи (ст. 108, п. 3), о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ (п. 10), о порядкѣ движенія по улицамъ, каналамъ и о мѣрахъ противъ наводненій (п. 12) и о принятіи для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ (п. 13) [2]). Впрочемъ, перечисленіе этихъ предметовъ и въ Городовомъ Положеніи, такъ же какъ и въ Земскомъ, не имѣетъ исчерпывающаго значенія [3]). Въ п. 14 оговорено,

---

[1]) Земское Положеніе 1864 г. также относило попеченіе о постройкѣ церквей къ вѣдѣнію земства, но дѣйствующимъ Земскимъ Положеніемъ почему-то земство лишено этого права.

[2]) [Городскимъ думамъ предоставлено также издавать обязательныя постановленія о таксахъ сборовъ за взвѣшиваніе продуктовъ и товаровъ на общественныхъ вѣсахъ, п. 15 ст. 108 по Прод. 1906 г.].

[3]) [Пунктомъ 9 Высоч. утвержд. въ порядкѣ 87 ст. Свода основныхъ законовъ положенія совѣта министровъ городскимъ общественнымъ учрежденіямъ предоставлено составлять въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія для обезпеченія нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ

что думы могутъ издавать указы и по всѣмъ другимъ предметамъ, относительно которыхъ это постановлено въ особыхъ узаконеніяхъ. Съ другой стороны, законъ прямо указываетъ, что постановленія думъ не могутъ касаться: 1) торговли крѣпкими напитками, такъ какъ постановленія о ней издаются питейными присутствіями [1]); 2) предупрежденія и прекращенія чумы рогатаго скота, что́ относится къ вѣдѣнію губернскихъ земскихъ собраній [2]) и 3) тамъ, гдѣ имѣются торговыя присутствія [3]),—предметовъ, отнесенныхъ къ ихъ вѣдѣнію.

Всѣ постановленія думъ, какъ и земскихъ собраній, представляются губернатору (ст. 76), который можетъ въ двухнедѣльный срокъ остановить ихъ исполненіе, если найдетъ ихъ незаконными или нецѣлесообразными (ст. 83). Вопросы о незаконности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и по земскому управленію—губернскимъ присутствіемъ и Сенатомъ. При этомъ надо замѣтить, что мѣстный коллегіальный органъ надзора за самоуправленіемъ былъ установленъ первоначально въ 1870 г. только для городского самоуправленія, и только Земское Положеніе 1890 г. установило и губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія. Теперь мѣстнымъ органомъ надзора какъ за земскимъ, такъ и за городскимъ самоуправленіемъ служитъ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. При обсужденіи въ присутствіи дѣлъ городского общественнаго управленія въ составъ присутствія, взамѣнъ члена по выбору губернскаго земскаго собранія, входитъ членъ по выбору думы губернскаго города, избираемый изъ числа ея гласныхъ (ст. 12). Въ Москвѣ, въ случаѣ особенной важности, въ присутствіи по городскимъ дѣламъ можетъ предсѣдательствовать генералъ-губернаторъ; въ такомъ случаѣ губернаторъ [4]) присутствуетъ на правахъ члена, вмѣсто вице-губернатора (ст. 12, прим.). Въ городахъ же Петербургѣ [5]), Одессѣ,

---

заведеніяхъ, складахъ и конторахъ въ условіяхъ и границахъ, означенныхъ въ томъ положеніи. Собр. узак. 1907 г. № 270].

[1]) [Городскимъ думамъ предоставляется изданіе обязательныхъ постановленій о торговлѣ крѣпкими напитками на основаніи правилъ, излагаемыхъ въ уставахъ объ акцизныхъ сборахъ. Прим. 3 къ ст. 108 по Прод. 1906 г.].

[2]) [Участіе городскихъ думъ въ составленіи обязательныхъ постановленій по ветеринарно-полицейской части опредѣляется въ Уставѣ врачебномъ. Прим. 3 къ ст. 108 по Прод. 1906 г.].

[3]) [Присутствія по торговымъ дѣламъ. Прим. 2 къ ст. 108 по Прод. 1906 г.].

[4]) [Градоначальникъ. Прим. къ ст. 13 по Прод. 1906 г.].

[5]) [См. выноску на стр. 598].

Кронштадтѣ, Николаевѣ, Керчи и Севастополѣ, а также въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, организуются особыя по городскимъ дѣламъ присутствія.

Вопросы о нецѣлесообразности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и для земскихъ, только въ томъ случаѣ, если дѣло идетъ о возвышеніи городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра. Въ другихъ случаяхъ установленный для отмѣны нецѣлесообразныхъ постановленій земскихъ собраній порядокъ примѣняется только для столицъ, губернскихъ и областныхъ городовъ, городовъ, составляющихъ градоначальство, и для тѣхъ уѣздныхъ городовъ, которые внесены въ особое росписаніе, составляемое министромъ внутреннихъ дѣлъ и утверждаемое Высочайшею властью по положеніямъ комитета министровъ. Для всѣхъ другихъ городскихъ поселеній эти вопросы разрѣшаются собственною властью министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 88) [1]).

Въ проектѣ министерства предполагалось предоставить министру внутреннихъ дѣлъ право отмѣнять собственною властью всѣ нецѣлесообразныя постановленія думъ безъ всякаго различія. Но Государственный Совѣтъ нашелъ предоставленіе министру права отмѣнять или измѣнять постановленія думъ въ тѣхъ случаяхъ, когда эта мѣра влечетъ за собою возвышеніе городского обложенія, противорѣчащимъ кореннымъ началамъ нашего государственнаго строя. На основаніи ст. 557 Закон. о сост., никакое правительство или власть не можетъ налагать на городскихъ обывателей никакихъ податей, тягостей или службъ, сверхъ установленныхъ закономъ, безъ подписанія руки Императорскаго Величества. Сообразно сему, возложеніе на городъ тѣхъ или иныхъ расходовъ можетъ быть допущено не иначе, какъ путемъ самообложенія или же въ порядкѣ законодательномъ, чрезъ Государственный Совѣтъ. Что же касается отмѣны или измѣненія думскихъ постановленій, когда мѣры эти не связаны съ возвышеніемъ

---

[1]) [Отмѣна или измѣненіе по представленіямъ министра вн. д. постановленій городскихъ думъ разрѣшается законодательнымъ порядкомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра. Во всѣхъ прочихъ случаяхъ отмѣна или измѣненіе постановленій городскихъ думъ города Москвы, городовъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, равно какъ уѣздныхъ городовъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи, зависитъ отъ совѣта министровъ, а отмѣна или измѣненіе постановленій думъ остальныхъ городскихъ населеній—отъ министра вн. дѣлъ. Ст. 88 по Прод. 1906 г.].

городского обложенія, то Государственный Совѣтъ нашелъ, что доведеніе вопросовъ этого рода, возникающихъ по мелкимъ городскимъ поселеніямъ, до комитета министровъ дѣйствительно не вызывается необходимостью и могло бы повлечь за собою непосильное обремененіе комитета. Но въ отношеніи отмѣны постановленій думъ болѣе значительныхъ городовъ признано было желательнымъ удержать порядокъ, установленный для земствъ, для обезпеченія участія въ обсужденіи этихъ вопросовъ, на ряду съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, и начальниковъ другихъ министерствъ, интересы которыхъ затрогиваются дѣлами общественнаго управленія въ крупныхъ городскихъ центрахъ. Въ силу этихъ соображеній и было установлено указанное выше различіе въ порядкѣ отмѣны постановленій думъ болѣе или менѣе значительныхъ городовъ.

Подобное различіе, однако, едва ли можетъ быть признано справедливымъ и удобнымъ. Значеніе возникающихъ между органами самоуправленія и правительственными учрежденіями пререканій отнюдь не находится въ прямомъ соотвѣтствіи съ многолюдствомъ или богатствомъ того или другого города. И въ самомъ захудаломъ городишкѣ могутъ возбуждаться важные принципіальные вопросы права. И, конечно, несправедливо населенію маленькихъ городовъ давать меньшее обезпеченіе ихъ правъ, нежели населенію большихъ городовъ. Къ тому же величина города можетъ замѣтнѣе всего отзываться собственно на размѣрахъ имущественныхъ интересовъ, связанныхъ съ вопросами городского управленія, а между тѣмъ, возвышеніе городского обложенія противъ опредѣленнаго думой размѣра допускается во всѣхъ городахъ безразлично, и, слѣдовательно, какъ бы незначителенъ ни былъ данный городской бюджетъ, не иначе, какъ по обсужденіи Государственнаго Совѣта. Безъ сомнѣнія, разсмотрѣніе комитетомъ министровъ всѣхъ дѣлъ объ отмѣнѣ думскихъ постановленій привело бы неизбѣжно къ чрезмѣрному обремененію комитета. Но и вообще комитету, дѣйствующему въ составѣ только общаго присутствія, засѣдающему всего разъ въ недѣлю и состоящему изъ лицъ и такъ очень занятыхъ, едва ли возможно съ успѣхомъ выполнить новую возложенную на него функцію надзора за органами самоуправленія.

Въ интересахъ успѣшнаго выполненія этой функціи представляется настоятельная необходимость организовать при комитетѣ министровъ въ видѣ спеціальной секціи особый совѣтъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ. При содѣйствіи такого совѣта комитетъ могъ бы справиться со всѣми дѣлами объ отмѣнѣ думскихъ

и земскихъ постановленій безъ установленія несправедливаго различія крупныхъ и мелкихъ городовъ [1]).

Нѣкоторыя постановленія думъ требуютъ утвержденія, одни — губернатора, другія — министра внутреннихъ дѣлъ. И въ этомъ отношеніи не всѣ города поставлены въ одинаковыя условія, а проводится различіе между столицами, губернскими, областными и градоначальственными и остальными городами, такъ что кругъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ министерскаго утвержденія, шире для губернскихъ городовъ, чѣмъ для остальныхъ, и еще шире для столицъ (ст. 78 и 79) [2]).

Опредѣленіе отношенія городского общественнаго управленія къ правительственной власти дополняется еще спеціальнымъ постановленіемъ, какого нѣтъ въ Земскомъ Положеніи, и которое сохранено въ дѣйствующемъ Городовомъ Положеніи по настоянію Государственнаго Совѣта. Въ ст. 10 постановляется именно, что „въ случаѣ наложенія на городъ неустановленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ относящихся до города неправильныхъ распоряженій правительственныхъ, земскихъ и сословныхъ установленій, городское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка; если же ходатайство симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора или высшихъ административныхъ властей, городскому управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ Сенатъ. Срокъ для принесенія такихъ жалобъ полагается трехмѣсячный". Такъ какъ это весьма важное право не находится ни въ какой связи съ особенностями собственно городского управленія, то нѣтъ основанія ограничивать его только городами, и было бы очень желательно предоставить его и земству.

---

[1]) Смотри объ этомъ мою статью: „Комитетъ министровъ какъ органъ надзора за земскими учрежденіями". Юрид. Лѣтопись, 1890, № 12, и пренія по этому вопросу въ петербургскомъ Юридическомъ Обществѣ. Юрид. Лѣтопись, 1891, № 1.

[2]) [См. ст. 78 и 79 по Прод. 1906 г.].

ГЛАВА V.

МѢСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ОКРАИНЪ.

34б

§ 59. Общины Финляндіи.

Мы видѣли, что въ коренныхъ областяхъ Россіи нѣтъ всесословной сельской общины, и потому основной единицей мѣстнаго самоуправленія является уѣздъ. Въ этомъ кроется весьма существенный недостатокъ нашего мѣстнаго управленія. Уѣздъ слишкомъ крупная территоріальная единица, и потому отсутствіе всесословной общины или волости лишаетъ наше самоуправленіе необходимой для него основы. И въ печати, и въ правительственныхъ сферахъ не разъ уже возбуждался вопросъ о необходимости организаціи всесословной волости. Но до сихъ поръ это остается однимъ только предположеніемъ.

Только въ двухъ изъ нашихъ западныхъ окраинъ, въ Финляндіи и въ бывшемъ Царствѣ Польскомъ, существуетъ всесословное общинное самоуправленіе. Въ Финляндіи имѣются и сельскія и городскія самоуправляющіяся общины. Въ Царствѣ Польскомъ самоуправленіе установлено только въ сельскихъ гминахъ. Притомъ и въ Финляндіи и въ Царствѣ Польскомъ общинное самоуправленіе есть и единственная форма мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ ни уѣзды, ни губерніи не надѣлены тамъ самоуправленіемъ.

Общинное самоуправленіе въ Финляндіи организовано различно для сельскихъ общинъ и для городовъ. Организація сельскаго общиннаго самоуправленія опредѣляется закономъ 6-го февраля 1865 г. (Сборникъ постановленій, № 4) [1]. Отдѣльную сельскую общину составляетъ каждый приходъ, но съ разрѣшенія губернатора и нѣсколько приходовъ могутъ соединиться въ одну общину. Однакоже городскіе приходы съ сельскими могутъ быть соединяемы не иначе, какъ съ разрѣшенія Сената. Точно такъ же только съ разрѣшенія Сената отдѣльныя мѣстечки, входящія въ составъ одного и того же прихода, могутъ образовать

[1]) Онъ напечатанъ также у Малышева. Общее Уложеніе и дополнительныя къ нему узаконенія Финляндіи. 2 изд. 1891 г., стр. 153—170. [В. Ю. Скалонъ, Сельская община въ Финляндіи, въ сборникѣ Мелкая земская единица].

особыя общины. Членомъ сельской общины считается всякій, кто въ ней владѣетъ недвижимостью, занимается промысломъ или имѣетъ въ общинѣ свое законное мѣстожительство.

По общему правилу распорядительнымъ органомъ общиннаго управленія служитъ непосредственное общинное собраніе (Kommunalstämma). Правомъ голоса въ немъ пользуются всѣ плательщики общинныхъ налоговъ, не состоящіе въ недоимкѣ болѣе чѣмъ за годъ. Вдовы, разведенныя жены и совершеннолѣтнія незамужнія женщины также имѣютъ право голоса. Изъ арендаторовъ безусловно пользуются правомъ голоса только арендаторы казенныхъ земель (коронныхъ гейматовъ и бостелей); арендаторы частныхъ земель—только, когда они сами платятъ налоги и собственники арендуемыхъ земель не живутъ въ общинѣ. Предсѣдательствуетъ въ общинномъ собраніи самимъ имъ выбранный предсѣдатель срокомъ на 3 года. Обыкновенныя собранія происходятъ три раза въ годъ—въ мартѣ, сентябрѣ и декабрѣ. Но кромѣ того могутъ быть созываемы и чрезвычайныя собранія. Члены общиннаго собранія имѣютъ не одинаковый голосъ, а пользуются каждый такимъ числомъ голосовъ, сколько положено на него оброчныхъ единицъ налога (skattöre), съ тѣмъ только ограниченіемъ, что никто не можетъ имѣть голосовъ болѣе одной шестой доли всѣхъ въ совокупности голосовъ присутствующихъ въ собраніи. Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ. Если голоса раздѣлятся поровну, то принятымъ считается то мнѣніе, за которое окажется большинство при поголовномъ счетѣ. Если и при такомъ счетѣ голосовъ они окажутся раздѣленными поровну, то перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя, но при выборахъ дѣло рѣшается въ такомъ случаѣ жеребьемъ.

По желанію общины непосредственное общинное собраніе можетъ быть замѣнено собраніемъ общинныхъ повѣренныхъ (kommunalfullmäktige). Для этого требуется постановленіе общиннаго собранія по большинству $^2/_3$ и при участіи въ собраніи не менѣе $^1/_2$ всѣхъ голосовъ общины. Разъ установлено собраніе повѣренныхъ, ранѣе пяти лѣтъ не можетъ быть возбуждаемъ вопросъ объ его уничтоженіи. Впрочемъ, и при установленіи собранія повѣренныхъ нѣкоторыя дѣла общиннаго управленія должны быть все-таки рѣшаемы непосредственнымъ общиннымъ собраніемъ; таковы дѣла о продажѣ и покупкѣ недвижимостей, о наложеніи сбора на новое предпріятіе, о заключеніи займовъ, о выборѣ должностныхъ лицъ и повѣренныхъ. Повѣренные избираются общиннымъ собраніемъ на три года. Обновленіе ихъ состава частичное, такъ что съ исходомъ второго года по жребію выбы-

ваетъ половина повѣренныхъ, а если число ихъ нечетное, то такое число, „которое ближайше менѣе половины“. Предсѣдатель общиннаго собранія есть вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдатель повѣренныхъ. Повѣренные всѣ имѣютъ по одному голосу.

Исполнительнымъ органомъ служитъ управленіе общинныхъ старшинъ, состоящее изъ предсѣдателя, вице-предсѣдателя и по крайней мѣрѣ пяти членовъ, избираемыхъ общиннымъ собраніемъ на три года. Кромѣ того, по дѣламъ о народныхъ школахъ, о призрѣніи бѣдныхъ и больныхъ въ управленіи старшинъ участвуетъ съ правомъ голоса и приходскій главный пасторъ, а съ 1883 года (Собраніе постановленій, № 12) и настоятели православныхъ сельскихъ приходовъ. Независимо отъ этого, пасторы и православные священники могутъ быть избираемы, съ ихъ согласія, въ составъ управленія старшинъ.

Отчеты управленія старшинъ повѣряются особо избранными общиннымъ собраніемъ ревизорами. Общинное собраніе, разсмотрѣвъ замѣчанія ревизоровъ, или оставляетъ ихъ безъ вниманія, или передаетъ ихъ на рѣшеніе особаго третейскаго суда, состоящаго изъ посредниковъ, назначаемыхъ въ равномъ числѣ общиннымъ собраніемъ и представившимъ отчетъ управленіемъ старшинъ. Если управленіе этого не сдѣлаетъ, посредники, вмѣсто него, назначаются судомъ. Посредники, назначенные такимъ образомъ, избираютъ по большинству голосовъ, а въ случаѣ равенства—по жребію еще одного члена и затѣмъ сообща выбираютъ изъ своей среды предсѣдателя.

Нѣкоторыя изъ постановленій общиннаго собранія подлежатъ утвержденію губернатора [1]). На отказы губернатора въ утвержденіи общинное собраніе можетъ принести жалобу Сенату. По другимъ дѣламъ постановленія утверждаются прямо Сенатомъ [2]). Кромѣ того, недовольные постановленіями общиннаго собранія могутъ всякое постановленіе обжаловать въ 30-дневный срокъ мѣстному губернатору, который, если найдетъ постановленіе незаконнымъ, можетъ его отмѣнить. На рѣшеніе губернатора жалобы въ 90-дневный срокъ приносятся Сенату.

Самоуправленіе городскихъ общинъ опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 8-го декабря 1873 г. (Сборникъ постан.,

---

[1]) Объ измѣненіи предѣловъ общины, о распоряженіяхъ по общественному порядку и охраненію здравія, о заключеніи займовъ съ погашеніемъ свыше 10 лѣтъ, о раскладкѣ спеціальныхъ сборовъ, установляемыхъ на срокъ болѣе 10 лѣтъ.

[2]) О продажѣ, закладѣ, обмѣнѣ недвижимости и объ установленіи или увеличеніи мостовыхъ денегъ.

№ 8) [1]) съ нѣкоторыми измѣненіями, послѣдовавшими въ 1883 г. Въ общемъ организація здѣсь та же, что и въ сельскихъ общинахъ, съ слѣдующими главнѣйшими отличіями. Въ городахъ, имѣющихъ болѣе 2.000 жителей, обязательно установляется представительство въ формѣ городскихъ повѣренныхъ; въ другихъ же городахъ оно можетъ быть установлено тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ сельскихъ общинахъ. Непосредственное собраніе горожанъ носитъ названіе ратушнаго собранія (rädhusstämma) и составляется изъ всѣхъ неопороченныхъ плательщиковъ городской подати, женскаго и мужского пола безразлично, въ присутствіи магистрата и подъ предсѣдательствомъ бургомистра. Въ немъ также примѣняется плюральное голосованіе, съ тѣмъ отличіемъ отъ сельскихъ общинъ, что одному лицу можетъ быть предоставлено не болѣе 1/50 всѣхъ голосовъ въ собраніи и во всякомъ случаѣ не болѣе 25 голосовъ. Гдѣ имѣется собраніе городскихъ повѣренныхъ, ратушное собраніе созывается обыкновенно только разъ въ годъ, въ декабрѣ, для производства выборовъ; тамъ же, гдѣ нѣтъ повѣренныхъ, оно созывается по меньшей мѣрѣ два раза въ годъ—въ декабрѣ и іюнѣ. Совѣщанія ратушнаго собранія обязательно должны быть гласны.

Городскіе повѣренные въ числѣ отъ 9 до 60, смотря по числу жителей, избираются ратушнымъ собраніемъ на три года, съ частичнымъ обновленіемъ, такъ что въ исходѣ перваго года послѣ того, какъ первые избранные вступили въ должность, выбываетъ по жребію одна треть, а въ періодъ второго года—половина остальныхъ, при чемъ каждый разъ производится новый выборъ на полный трехлѣтній срокъ. Городскіе повѣренные избираютъ изъ своей среды ежегодно предсѣдателя и вице-предсѣдателя. Въ засѣданіяхъ повѣренныхъ обязанъ присутствовать предсѣдатель магистрата съ правомъ участія въ совѣщаніяхъ, но безъ права рѣшительнаго голоса. По окончаніи разсужденій предсѣдатель ставитъ вопросъ такъ, чтобы на него можно было отвѣчать просто „да“ или „нѣтъ“, и затѣмъ объявляетъ, какое, по его мнѣнію, состоялось рѣшеніе. Если никто не потребуетъ голосованія, предсѣдатель утверждаетъ состоявшееся рѣшеніе ударомъ молотка. Если потребуютъ формальнаго голосованія, оно, за исключеніемъ выборовъ, происходитъ открыто, по перекличкѣ.

Исполнительныя функціи и завѣдываніе дѣлами возлагаются, подъ наблюденіемъ городского магистрата, на городскую казначейскую камеру (drätselkammare) и разныя коммиссіи и лица

[1]) Напечатано у Малышева, l. c., стр. 373—388.

по назначенію ратушнаго собранія или городскихъ повѣренныхъ.

Магистратъ составляется, подъ предсѣдательствомъ бургомистра, изъ ратмановъ. Бургомистръ назначается Высочайшею властью изъ трехъ кандидатовъ, избираемыхъ ратушнымъ собраніемъ. Ратманы избираются ратушнымъ собраніемъ, съ утвержденія губернатора.

Члены казначейской камеры избираются городскими повѣренными, а гдѣ ихъ нѣтъ—ратушнымъ собраніемъ. Подробности организаціи камеры опредѣляются правилами, составляемыми магистратомъ съ одобренія городскихъ повѣренныхъ или ратушнаго собранія и съ утвержденія хозяйственнаго департамента Сената.

Вся эта довольно своеобразная организація общиннаго самоуправленія не является, однако, самобытнымъ продуктомъ собственно финляндской жизни, а представляетъ собою даже въ подробностяхъ сколокъ со шведскаго общиннаго устава 1862 г. [1]).

§ 60. Гмины [2]).

Въ противоположность общинамъ Финляндіи, самоуправленіе сельскихъ гминъ въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго создано по иниціативѣ русской власти и въ духѣ русскаго законодательства. Сельскія гмины ведутъ свое начало съ конституціи 1815 года (ст. 84), но тогда онѣ не имѣли самоуправленія. По закону 1818 г. вся власть управленія гминой сосредоточивалась въ рукахъ войта, которымъ былъ всегда мѣстный помѣщикъ. Если помѣщиковъ въ гминѣ было нѣсколько, войтомъ назначался одинъ изъ нихъ, по выбору правительства. Только въ 1859 г., указомъ 3 марта, предписано было организовать при войтахъ выборные совѣты. Но вслѣдствіе политическаго броженія, охватившаго тогда Польшу, эта мѣра не была приведена въ исполненіе.

Мысль о предоставленіи гминамъ самоуправленія нашла затѣмъ себѣ выраженіе въ проектѣ маркиза Вѣлепольскаго, составленномъ въ началѣ 1863 г. Въ проектѣ этомъ принятъ за образецъ французскій типъ общиннаго устройства. Вся власть общиннаго управленія предоставляется единоличному органу.

---

[1]) Aschehoug. Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, S. 40—46.

[2]) Спасовичъ. Гмины и гминные суды въ губерніяхъ Царства Польскаго, Юрид. Вѣстникъ, 1889, № 4, стр. 549 и 590; [его же. Гмина въ губерніяхъ Царства Польскаго, въ сборникѣ Мелкая земская единица].

При немъ выборный совѣтъ, засѣдающій не постоянно, а періодически. Права же членовъ общины ограничиваются одними выборами общинныхъ совѣтниковъ.

Полноправными членами гмины по проекту Вѣлепольскаго признавались не только владѣльцы недвижимости, но и торговцы, промышленники, ремесленники, учителя, артисты, лица, получающія пенсіи или доходъ съ капитала не менѣе 90 рублей въ годъ, а также квартиранты, платящіе за нанимаемое ими помѣщеніе не менѣе 15 рублей въ годъ. Но участіе этихъ лицъ въ гминномъ управленіи должно было ограничиться только избраніемъ членовъ гминнаго совѣта и трехъ кандидатовъ въ войтъ, изъ которыхъ одинъ назначался бы правительствомъ. Войтъ долженъ былъ занять положеніе, подобное французскому меру: быть не только предсѣдателемъ гминнаго совѣта и исполнителемъ его постановленій, но и органомъ полицейской власти въ гминѣ. Гминный совѣтъ составлялся изъ 6—12 выборныхъ членовъ, солтысовъ, мѣстнаго приходскаго священника и ректора училищъ. Онъ вѣдалъ бы только хозяйственныя дѣла гмины и собирался четыре раза въ годъ, засѣдая каждый разъ не болѣе двухъ дней и притомъ обязательно при закрытыхъ дверяхъ. Всѣ постановленія совѣта требовали утвержденія уѣзднаго начальника. Въ случаѣ отказа въ утвержденіи, дѣло рѣшалось окончательно губернскимъ правленіемъ.

Проектъ Вѣлепольскаго не былъ принятъ. Учредительный комитетъ выработалъ другой планъ организаціи гминъ, сообразно началамъ, положеннымъ въ основу Положенія 19 февраля 1864 г. съ приданіемъ, однако, гминѣ всесословнаго характера. Къ участію въ гминномъ управленіи рѣшено было допустить только владѣльцевъ недвижимости и распорядительнымъ органомъ сдѣлать не выборный совѣтъ, а непосредственное собраніе всѣхъ полноправныхъ членовъ гмины. Такимъ образомъ 19 февраля 1864 г. былъ изданъ именной указъ объ устройствѣ сельскихъ гминъ въ Царствѣ Польскомъ (П. С. З. № 40.610).

Каждая сельская гмина слагается: 1) изъ деревень и колоній, крестьянами населенныхъ [1]) и 2) изъ фольварковъ или мызъ помѣщиковъ и прочихъ землевладѣльцевъ (ст. 4). Гминное упра-

[1]) Деревни и колоніи образуютъ изъ себя сословныя сельскія общества (ст. 95), управленіе которыхъ составляютъ сельскій сходъ и избираемый имъ солтысъ (ст. 99). Сельскій сходъ составляется изъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ крестьянъ-домохозяевъ, живущихъ въ собственныхъ домахъ. При этомъ прямо оговорено, что и крестьянки, владѣющія усадебными участками и самостоятельно управляющія хозяйствомъ, могутъ участвовать въ сходѣ (ст. 100).

вленіе составляютъ гминный сходъ и гминный войтъ; сверхъ того, гмины могутъ имѣть особыхъ гминныхъ писарей, сборщиковъ податей, смотрителей училищъ и больницъ, лѣсныхъ и полевыхъ сторожей и другихъ лицъ для хозяйственныхъ должностей (ст. 11). Гминный сходъ составляется изъ всѣхъ, безъ различія вѣроисповѣданій, совершеннолѣтнихъ домохозяевъ гмины, въ предѣлахъ ея владѣющихъ на правѣ личной собственности не менѣе какъ 3 моргами (1/2 десятины) земли (ст. 13). Не могутъ участвовать въ сходѣ: 1) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по преступленіямъ, влекущимъ за собою потерю всѣхъ особенныхъ правъ, 2) отданные судомъ подъ надзоръ полиціи (ст. 7) и 3) мировые судьи, лица духовнаго званія и чины уѣздной полиціи (ст. 13). Сходъ созывается обязательно четыре раза въ годъ (мартъ, май, августъ, декабрь), но въ случаѣ надобности войтъ можетъ его созвать и во всякое другое время (ст. 14). Для дѣйствительности рѣшенія схода требуется присутствіе войта или заступающаго его мѣсто и не менѣе половины членовъ схода (ст. 17). Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ: въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, голосъ войта даетъ перевѣсъ (ст. 18).

Исполнителемъ рѣшенія схода и органомъ полицейской власти въ гминѣ служитъ войтъ (ст. 22—23). Помощниками ему служатъ солтысы, избираемые сельскими сходами (ст. 30). Въ войты могутъ быть избираемы только лица христіанскаго вѣроисповѣданія, не моложе 25 лѣтъ, не состоящія подъ опекою, попечительствомъ, слѣдствіемъ, судомъ или полицейскимъ надзоромъ, не лишившіяся по суду права занимать общественныя должности и имѣющія постоянное жительство въ гминѣ по крайней мѣрѣ въ теченіе 3 лѣтъ (ст. 66) и притомъ собственники не менѣе 6 морговъ земли; различіе сословій не имѣетъ значенія (ст. 67). Сходъ избираетъ собственно двухъ кандидатовъ, изъ которыхъ уѣздный начальникъ одного допускаетъ къ отправленію должности, а другой предназначается для временнаго заступленія войта (ст. 71). Если уѣздный начальникъ не утвердитъ избранныхъ кандидатовъ, то назначаетъ новые выборы; если же и вновь избранныхъ онъ затруднится утвердить, то представляетъ о томъ губернатору, который или утверждаетъ одного изъ избранныхъ, или назначаетъ третьи, окончательные выборы (ст. 73). Срокъ службы трехлѣтній (ст. 70), и принятіе должности обязательно: отказываться могутъ только имѣющіе болѣе 60 лѣтъ, уже прослужившіе по выбору полный срокъ, одержимые сильными тѣлесными недугами или по роду своихъ занятій не могущіе имѣть постояннаго пребыванія въ гминѣ (ст. 72). Преданіе войтовъ суду и удаленіе ихъ отъ

должности дѣлается властью губернатора (ст. 78, 92). За маловажные проступки уѣздный начальникъ можетъ подвергать войтовъ замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному штрафу до 5 рублей и аресту до 7 дней (ст. 90).

Полицейская власть войта распространяется на всѣхъ жителей гмины безъ различія сословій (ст. 23). А власть эта довольно значительная: войтъ можетъ за маловажные проступки собственною властью подвергать виновныхъ аресту до двухъ дней или денежному штрафу до 1 рубля (ст. 27).

§ 61. Мѣстное самоуправленіе Прибалтійскихъ губерній [1]).

Очень своеобразнымъ и пестрымъ представляется устройство мѣстнаго самоуправленія губерній Прибалтійскихъ. Тутъ рядомъ совмѣщаются учрежденія, сохранившіяся во всей ихъ неприкосновенности отъ средневѣковья, и установленія, созданныя новѣйшимъ русскимъ законодательствомъ. Городское самоуправленіе и въ Прибалтійскомъ краѣ опредѣляется общимъ русскимъ законодательствомъ — Городовымъ Положеніемъ 1892 года; устройство волостей спеціально для Прибалтійскаго края — изданнымъ русскимъ закономъ 1866 года, не придающимъ прибалтійскимъ волостямъ строго сословнаго характера, а, напротивъ, открывающимъ доступъ къ участію въ волостномъ управленіи всѣмъ мѣстнымъ собственникамъ и арендаторамъ недвижимостей, безъ различія состояній. Но на ряду съ этимъ продолжаютъ функціонировать старыя сословныя установленія: приходскія собранія, ландтаги, конвенты, комитеты, конференціи, вѣдающія, однако, не одними сословными дѣлами, но и вообще благомъ всего края (Свод. мѣстн. узак., II, ст. 63, 190, 227).

Устройство волостей въ Прибалтійскихъ губерніяхъ опредѣляется Выс. утв. 19 февраля 1866 г. Положеніемъ Комитета остзейскихъ дѣлъ (43.034). Поводомъ къ его изданію послужило Высочайшее указаніе мѣстному генералъ-губернатору „на необходимость устройства гражданскаго и общественнаго быта

[1]) Сводъ мѣстныхъ узаконеній для губерній остзейскихъ, т. I и II. Зиновьевъ. Опытъ изслѣдованія земскаго устройства Лифляндской губерніи. 1895. Александровъ. Феодальное земство. 1895. Земское устройство Прибалтійскихъ губерній (Рудченко). 1890. [А. Ф. Мейендорфъ, Мелкая земская единица въ Прибалтійскихъ губерніяхъ, въ сборникѣ Мелкая земская единица].

тамошнихъ крестьянъ на самостоятельныхъ и независимыхъ отъ помѣщичьяго вліянія основаніяхъ". Составленный въ исполненіе этого проектъ былъ пересмотрѣнъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и затѣмъ въ бывшемъ остзейскомъ комитетѣ, послѣ чего и удостоился Высочайшаго утвержденія.

Положеніе 19 февраля 1866 г. придаетъ прибалтійскимъ волостямъ характеръ существенно отличный отъ волостей коренныхъ губерній Россіи. Прибалтійскія волости не имѣютъ строго сословнаго характера: къ нимъ могутъ принадлежать не одни крестьяне, а также лица другихъ сословій безъ всякаго ограниченія. Согласно примѣчанію къ ст. 1, „лица, къ волостному обществу не приписанныя, но пріобрѣвшія въ собственность или взявшія въ аренду отдѣльные крестьянскіе участки, тѣмъ самымъ вступаютъ въ мѣстный волостной союзъ, и, пріобрѣтая всѣ права, имѣютъ исполнять и всѣ обязанности, настоящимъ Положеніемъ опредѣленныя".

Волостное общественное управленіе составляется изъ: 1) общаго волостного схода и схода выборныхъ; 2) волостного старшины съ помощниками, и 3) волостного суда.

Общій волостной сходъ (Gemeindeversammlung) составляютъ всѣ принадлежащіе къ волостному обществу совершеннолѣтніе и самостоятельные собственники недвижимыхъ имуществъ, а также съемщики принадлежащихъ помѣщикамъ, казнѣ, городамъ или разнымъ заведеніямъ обложенныхъ поземельными повинностями арендныхъ участковъ, и, наконецъ, по одному, назначаемому на одинъ годъ, человѣку на 10 взрослыхъ, принадлежащихъ къ обществу мызныхъ и хозяйскихъ батраковъ и самостоятельныхъ неосѣдлыхъ членовъ, т.-е. невладѣющихъ въ обществѣ недвижимымъ имуществомъ ни на правѣ собственности, ни на арендномъ правѣ. Общій волостной сходъ созывается старшиной разъ въ годъ для избранія должностныхъ лицъ: старшины, его помощниковъ, судей и выборныхъ. Сверхъ того, общій сходъ собирается, когда требуется постановить о предоставленіи порочнаго члена общества въ распоряженіе правительства. Явка на сходъ обязательна подъ угрозой штрафа въ 1 руб. въ пользу бѣдныхъ общества.

Сходъ выборныхъ составляется изъ старшинъ и выборныхъ, избираемыхъ общимъ сходомъ. Число выборныхъ опредѣляется соотвѣтственно числу принадлежащихъ къ обществу лицъ; гдѣ ихъ меньше 200—мѣстное начальство назначаетъ отъ 4 до 6 выборныхъ; гдѣ ихъ отъ 200 до 500, тамъ 8, 10 или 12 выборныхъ; гдѣ ихъ отъ 501 до 1000—выборныхъ 14; гдѣ отъ 1001

до 2000—16; гдѣ отъ 2001 до 3000—20; гдѣ болѣе 3000—24. Половина выборныхъ должна быть собственниками и арендаторами, другая — батраками и неосѣдлыми самостоятельными членами общества. Срокъ полномочій выборныхъ трехлѣтній, съ частичнымъ обновленіемъ каждый годъ по трети.

Сходъ выборныхъ созывается старшиной по мѣрѣ надобности, но не менѣе одного раза въ годъ. Къ вѣдѣнію его относятся: 1) постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ общественныхъ дѣлъ; 2) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ и пользахъ; 3) принесеніе начальству чрезъ особыхъ выборныхъ жалобъ и просьбъ; 4) учетъ старшины и его помощниковъ; 5) избраніе повѣренныхъ для ходатайства предъ судомъ.

Дѣла на сходѣ выборныхъ рѣшаются большинствомъ голосовъ; но для нѣкоторыхъ дѣлъ требуется большинство $^2/_3$.

Волостной старшина есть исполнительный органъ волостного общества и вмѣстѣ мѣстный органъ полицейской власти. За ослушаніе или сопротивленіе волостной старшина можетъ подвергать подвѣдомыхъ ему лицъ аресту до двухъ дней или штрафу не свыше рубля.

Обращаясь къ старымъ установленіямъ мѣстнаго самоуправленія, слѣдуетъ начать съ приходскихъ собраній или конвентовъ, являющихся основой всѣхъ другихъ установленій. До 1870 года приходскіе конвенты вѣдали безразлично свѣтскими и церковными дѣлами и состояли только изъ дворянъ и владѣльцевъ дворянскихъ вотчинъ. Но въ 1870 году установлено различіе приходскихъ конвентовъ для обсужденія общихъ дѣлъ приходскаго управленія, и лютеранскихъ церковныхъ и училищныхъ конвентовъ исключительно для дѣлъ, касающихся лютеранскихъ церквей и школъ. Въ составъ общихъ приходскихъ конвентовъ включены при этомъ мѣстные волостные старшины, какъ представители волостей. Такимъ образомъ и крестьянское населеніе получило свое представительство въ приходскомъ конвентѣ. Но нововведеніе это установлено не законодательнымъ порядкомъ, а административнымъ. Напримѣръ, въ Лифляндіи это было сдѣлано утвержденнымъ мѣстнымъ генералъ-губернаторомъ постановленіемъ лифляндскаго ландтага, объявленнымъ указомъ губернскаго правленія отъ 16 октября 1870 г. за № 128 [1]).

---

[1]) Онъ напечатанъ въ Сборникѣ узаконеній и мѣстныхъ постановленій, касающихся главныхъ церковныхъ попечительствъ въ Лифляндской губерніи. Рига. 1888, стр. 72.

Первоначально волости были образованы изъ крестьянъ каждаго помѣщика въ отдѣльности, и потому число волостныхъ старшинъ равнялось числу дворянскихъ вотчинъ. Дворяне и крестьяне располагали поэтому равнымъ числомъ голосовъ на приходскомъ конвентѣ. Но законъ 1866 г. допустилъ соединеніе мелкихъ волостей воедино, а дворянскія вотчины современемъ стали дробиться. Это привело къ значительному преобладанію въ приходскихъ конвентахъ дворянства надъ крестьянствомъ, вызвавшему въ 1888 году циркулярное постановленіе губернатора предоставить большимъ волостямъ столько голосовъ въ приходскомъ конвентѣ, изъ сколькихъ малыхъ волостей онѣ составились.

Кромѣ приходскихъ собраній, другимъ общимъ органомъ мѣстнаго самоуправленія служатъ ландтаги. Ихъ четыре въ краѣ: курляндскій, лифляндскій, эстляндскій и кромѣ того особый ландтагъ для острова Эзеля, хотя въ административномъ отношеніи островъ этотъ входитъ въ составъ Лифляндской губерніи.

Составъ ландтаговъ не одинаковъ. Въ Лифляндіи онъ составляется, во-первыхъ, обязательно изъ всѣхъ лифляндскихъ записанныхъ въ мѣстную матрикулу дворянъ, которые не состоятъ подъ опекою и попечительствомъ, имѣютъ отъ роду болѣе 21 года и менѣе 60 лѣтъ и владѣютъ въ Лифляндіи вотчинами по наслѣдству, куплѣ, заставному праву или арендѣ; во-вторыхъ, имѣютъ право являться на ландтагъ, но не обязаны къ тому: 1) записанные въ мѣстную матрикулу дворяне, коимъ болѣе 60 лѣтъ, и тѣ, которые не владѣютъ вовсе ни вотчинами, ни арендами; 2) незаписанные въ мѣстную матрикулу, но владѣющіе вотчинами и арендами дворянскими и 3) два депутата рижскаго общества; они имѣютъ оба вмѣстѣ одинъ только голосъ (Сводъ мѣстн. узак. II, ст. 61—64, 101).

На островѣ Эзелѣ въ ландтагѣ участвуютъ только дворяне: матрикулированные, владѣющіе дворянскими имѣніями и находящіеся въ возрастѣ между 21 и 60 годами—обязательно; матрикулированные старше 60 лѣтъ или не владѣющіе имѣніями и нематрикулированные, но владѣющіе—по желанію (ст. 179, 180).

Въ Эстляндіи всѣ матрикулированные и владѣющіе имѣніями обязаны участвовать въ ландтагѣ; нематрикулированныя, но владѣющія дворянскими вотчинами лица имѣютъ право участвовать въ ландтагѣ; матрикулированные, но не владѣющіе вотчинами, могутъ присутствовать на ландтагѣ, но въ совѣщаніяхъ его не участвуютъ и голоса не имѣютъ [ст. 210, 211; 1866 февр. 18 (43.030), дек. 9 (43.965)].

Въ Курляндіи ландтагъ имѣетъ представительный характеръ

и составляется изъ депутатовъ, избираемыхъ на приходскихъ собраніяхъ. Въ приходскихъ собраніяхъ участвуютъ: 1) матрикулированные дворяне, владѣющіе дворянскою вотчиною на правѣ полной собственности или объявившіе доходъ, равняющійся 4.200 рублямъ, и обязуются соразмѣрно участвовать въ дворянскихъ складкахъ (Свод. мѣстн. узак. II, ст. 276), и 2) лица, непринадлежащія къ мѣстному дворянству, но владѣющія дворянскими вотчинами (1870, мая 27, 48.421, ст. 1). Каждый приходъ избираетъ обыкновенно одного депутата, но можетъ избрать и двухъ: тогда они имѣютъ только одинъ голосъ. Если же будетъ избрано лицо нематрикулированное, то матрикулированные избираютъ изъ своей среды особаго депутата, пользующагося голосомъ по всѣмъ дѣламъ, касающимся исключительно интересовъ дворянства (Свод. мѣстн. узак. II, ст. 301; 1870, мая 27, 48.424, ст. 1, 2).

Обыкновенныя засѣданія ландтаговъ созываются по распоряженію губернатора черезъ каждые три года, въ зимніе мѣсяцы (Сводъ мѣстн. узак. II, ст. 52, 55, 172, 174, 203, 206, 292, 294). Чрезвычайные ландтаги созываются только въ случаѣ особенныхъ обстоятельствъ. Возбужденіе вопроса о созывѣ чрезвычайнаго ландтага принадлежитъ мѣстному начальству и дворянскимъ учрежденіямъ, но разрѣшеніе на созывъ испрашивается губернаторомъ у министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 54—57; 174—177; 204—206; 293—295).

Въ Курляндіи установлено два съѣзда ландтага: первый, или приготовительный, и второй, или инструкціонный. На приготовительномъ совершается избраніе предводителя дворянства, ревизія дворянской кассы и счетовъ по земскимъ повинностямъ, разсмотрѣніе отчетовъ предводителя, дворянскаго комитета и управленія кассою, разсмотрѣніе и приведеніе въ порядокъ предложеній, поступающихъ на обсужденіе ландтага. По окончаніи приготовительнаго съѣзда депутаты, возвратясь въ свои приходы, представляютъ надлежащія донесенія избравшимъ ихъ дворянамъ, которые въ приходскихъ собраніяхъ изъясняютъ свое мнѣніе, какъ въ отношеніи къ исполненію каждымъ депутатомъ данныхъ ему порученій, такъ и о прочихъ бывшихъ на разсмотрѣніи ландтага предметахъ. Мнѣніе большинства признается мнѣніемъ всего прихода и въ семъ видѣ вносится въ инструкцію депутата. О всѣхъ выборахъ безъ изъятія и о денежныхъ складкахъ голоса собираются посредствомъ баллотированія: результаты голосованія означаются въ инструкціи. По полученіи этихъ инструкцій депутаты отправляются на инструкціонный съѣздъ ландтага и

представляютъ отзывы своихъ приходовъ по дѣламъ, внесеннымъ въ ландтагъ на предварительномъ съѣздѣ. Явствующее изъ сихъ отзывовъ мнѣніе большинства признается общимъ мнѣніемъ всего дворянства. Затѣмъ вносятся въ журналъ голоса, поданные въ приходскихъ собраніяхъ по выборамъ въ должности. Избранными назначаются получившіе наибольшее число голосовъ. Въ теченіе восьми недѣль депутаты обязаны представить избравшимъ ихъ дворянамъ подробное донесеніе о дѣлопроизводствѣ ландтага въ инструкціонный съѣздъ и снабдить ихъ всѣми свѣдѣніями, кои они потребуютъ. Каждое приходское собраніе имѣетъ право изъявить своему депутату удовольствіе или неудовольствіе, смотря по тому, какъ онъ исполнилъ порученное ему дѣло (ст. 303—331).

Въ Лифляндіи и на островѣ Эзелѣ за двѣ недѣли до открытія ландтага собирается особый совѣщательный конвентъ, состоящій изъ ландратовъ, уѣздныхъ депутатовъ и ревизоровъ кассы. Онъ долженъ: 1) привести въ извѣстность предметы, подлежащіе разсмотрѣнію ландтага, и изложить оные письменно съ своимъ мнѣніемъ; 2) разсмотрѣть поступившія изъ уѣздовъ прошенія и представленія; 3) составить въ потребныхъ случаяхъ предположенія объ улучшеніяхъ по управленію дѣлами евангелическо-лютеранскихъ церквей сельскихъ училищъ; 4) испросить отъ губернатора дозволеніе на имѣющія быть при открытіи ландтага торжества и сдѣлать нужныя по сему предмету распоряженія.

Во время ландтага ландраты и уѣздные депутаты, подъ предсѣдательствомъ предводителя, составляютъ два особыхъ комитета, обсуждающихъ всѣ предметы, подлежащіе сужденію ландтага. Дѣла докладываются предводителемъ, который стоитъ при этомъ съ жезломъ въ рукѣ. Когда мнѣніе уѣздныхъ депутатовъ и ландратовъ между собою несогласны, то ландратамъ предоставляется право требовать, чтобы въ ландтагѣ было приступлено къ особымъ по каждому уѣзду о томъ совѣщаніямъ съ участіемъ и ландратовъ и депутатовъ. Когда единогласіе не состоится, три члена могутъ потребовать баллотированіе вопросовъ. Дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ, и постановленіе дѣйствительно только при участіи въ немъ по меньшей мѣрѣ 32 членовъ (ст. 77—114; 184—195).

Въ Эстляндіи по изложеніи ландтагу дѣла предводителемъ, стоящимъ съ жезломъ въ рукѣ, совѣщанія производятся по каждому уѣзду отдѣльно, сперва въ Гарріенскомъ, затѣмъ въ Вирландскомъ, Ервенскомъ и Викскомъ уѣздахъ. По каждому уѣзду рѣшеніе постановляется по большинству.

Постановленія ландтага составляются по согласному рѣшенію

всѣхъ уѣздовъ или большинства. Если голоса уѣздовъ раздѣлятся поровну, предводитель вноситъ дѣло въ ландратскую коллегію. Большинство голосовъ коллегіи даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, съ коимъ оно согласно. Если мнѣніе коллегіи будетъ совершенно различно отъ мнѣній уѣздовъ, то отбираются голоса всѣхъ четырехъ уѣздовъ, и дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ (ст. 219—253).

Исполнительными земскими органами въ губерніяхъ Лифляндской и Эстляндской и на островѣ Эзелѣ служатъ ландратскія, коллегіи. Онѣ состоятъ изъ избираемыхъ пожизненно ландратовъ въ губерніяхъ въ числѣ 12, на островѣ Эзелѣ—4. Каждый изъ ландратовъ, по установленной между ними съ общаго согласія очереди, управляетъ въ теченіе одного мѣсяца въ званіи очереднаго ландрата текущими дѣлами. Очередной ландратъ приглашается, какъ членъ, въ засѣданіе губернскаго правленія, когда въ немъ разсматриваются дѣла, относящіяся къ дворянскому обществу, и въ засѣданіе приказа общественнаго призрѣнія. Онъ занимаетъ при этомъ первое мѣсто послѣ губернатора. Очередной ландратъ вѣдаетъ въ частности почтовое дѣло, главный надзоръ за хозяйственнымъ управленіемъ имѣніями дворянскаго общества; тѣ земскія повинности, которыя, не будучи вызваны мѣстною потребностью приходовъ, имѣютъ значеніе для всей губерніи или возложены правительственною властью; составленіе раскладокъ всѣхъ губернскихъ денежныхъ земскихъ повинностей; исполнительныя работы по земскому хозяйству; онъ разрѣшаетъ собственною властью расходъ въ Лифляндіи до 250, на Эзелѣ—до 15 рублей (ст. 427—473; 557—595; 689—702).

Въ Курляндіи мѣсто ландратской коллегіи занимаетъ дворянскій комитетъ, состоящій изъ десяти уѣздныхъ предводителей, секретаря и казначея. Уѣздные предводители избираются на три года въ пяти округахъ бывшихъ обергауптманствъ, по два отъ каждаго, половина депутатовъ — резидующіе, другая — нерезидующіе. Резидующіе чередуются между собою каждые два мѣсяца такъ, чтобы трое изъ нихъ всегда были въ Митавѣ: на нихъ-то и возлагается завѣдываніе текущими дѣлами (ст. 768—785).

Еще въ 1881 году, сентября 14, по докладу тогдашняго министра внутреннихъ дѣлъ графа Игнатьева состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы предложить земскимъ установленіямъ Прибалтійскаго края на обсужденіе вопросъ о способѣ примѣненія къ прибалтійскимъ губерніямъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, но мѣра эта не привела пока ни къ какимъ практическимъ результатамъ.

445

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

ОБЕЗПЕЧЕНІЕ ЗАКОННОСТИ УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА I.

СПОСОБЫ ОБЕЗПЕЧЕНІЯ И ПРАВО ПЕТИЦІЙ.

---

§ 62. Способы обезпеченія законности.

Извѣстное обезпеченіе законности управленія дается уже самимъ его устройствомъ. Въ предыдущихъ отдѣлахъ особенной части было указано, насколько законность управленія обезпечивается обособленіемъ законодательства отъ управленія, верховнаго управленія отъ управленія подчиненнаго, установленіемъ органовъ самоуправленія, соотвѣтственнымъ устройствомъ отдѣльныхъ учрежденій, опредѣленіемъ предѣловъ ихъ власти, указаніемъ опредѣленныхъ формъ и условій ихъ дѣятельности, надлежащимъ подборомъ ихъ личнаго состава. Но всѣ эти гарантіи еще недостаточны сами по себѣ для полнаго обезпеченія законности. Государственнымъ учрежденіямъ въ ихъ дѣятельности приходится сталкиваться съ слишкомъ сильными интересами, личными и политическими, для того, чтобы одной подходящей ихъ организаціей можно было обезпечить строгую, неуклонную правомѣрность ихъ дѣятельности. Какъ бы цѣлесообразно и тщательно ни была устроена организація управленія, въ отдѣльныхъ случаяхъ все-таки возможны ошибки и злоупотребленія. Заинтересованныя лица и партіи всегда найдутъ средство или ввести должностныхъ лицъ въ заблужденіе относительно дѣйствительныхъ обстоятельствъ дѣла, или склонить ихъ на свою сторону.

Для того, чтобы юридическія нормы, опредѣляющія дѣятельность государственныхъ учрежденій, не были лишены санкціи, не были leges imperfectae, чтобы самое начало законности управленія не получило бы на дѣлѣ значенія лишь добраго намѣренія, необходимо организовать особые средства и органы надзора за законностью управленія.

Надзоръ за законностью въ примѣненіи къ управленію проявляется въ двухъ существенно различныхъ формахъ: въ формѣ контроля надъ личными дѣйствіями отдѣльныхъ должностныхъ лицъ и въ формѣ контроля надъ дѣятельностью собственно государственныхъ учрежденій. Основаніемъ этого различія служитъ различіе самыхъ причинъ того, что при осуществленіи функцій власти совершаются нарушенія закона. Причиной этого можетъ быть, во-первыхъ, нарушеніе должностными лицами своего служебнаго долга. Въ такомъ случаѣ правонарушеніе совершается по ихъ личной винѣ, и они несутъ за него личную отвѣтственность. Во-вторыхъ, и независимо отъ какой-либо вины должностныхъ лицъ, дѣйствіями органовъ власти могутъ быть нарушены права, если основаніемъ этимъ дѣйствій служитъ невѣрное представленіе о фактическихъ обстоятельствахъ дѣла или ошибочное истолкованіе закона. Если несогласное съ истиной установленіе обстоятельствъ дѣла или неправильное истолкованіе закона не было слѣдствіемъ нарушенія должностными лицами ихъ служебнаго долга, личная ихъ отвѣтственность не можетъ имѣть мѣста. Правонарушительное дѣйствіе при такихъ условіяхъ должно быть почитаемо не личнымъ дѣйствіемъ участвовавшихъ въ немъ лицъ, а дѣйствіемъ самого учрежденія, какъ органа власти. Такъ какъ для потерпѣвшаго отъ правонарушенія безразлично, какъ нарушено его право, съ нарушеніемъ должностными лицами своего служебнаго долга или нѣтъ, такъ какъ и въ томъ и въ другомъ случаѣ незаконное дѣйствіе остается незаконнымъ, то надзоръ за законностью долженъ распространяться и на эти случаи.

Особенный видъ надзора за законностью управленія составляетъ финансовый контроль. Порядокъ производства расходовъ, а равно поступленія доходовъ опредѣляется, конечно, закономъ. Поэтому и финансовый контроль есть только частный видъ надзора за законностью управленія. Но въ этой области техническія особенности получаютъ такое значеніе, что для финансоваго контроля вездѣ устанавливаются особенныя формы и особые органы, и предметъ этотъ требуетъ особаго разсмотрѣнія.

Личная отвѣтственность должностныхъ лицъ находитъ себѣ примѣненіе во всѣхъ отрасляхъ управленія. Въ этомъ отношеніи

по общему правилу нѣтъ различія между верховными и подчиненными управленіями. И должностныя лица верховнаго управленія несутъ отвѣтственность за возможныя нарушенія ихъ служебнаго долга. Напротивъ, надзоръ за законностью дѣйствій самихъ органовъ власти примѣнимъ только къ подчиненному управленію и самоуправленію. Къ верховному управленію, какъ свободному проявленію власти, онъ не примѣнимъ. Не только акты законодательные, но и акты верховнаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова не допускаютъ никакого обжалованія. Возможность обжалованія предполагаетъ подчиненіе, а самое понятіе верховнаго управленія исключаетъ всякое подчиненіе.

Но, конечно, и акты верховнаго управленія могутъ оказаться въ ихъ примѣненіи нецѣлесообразными и несправедливыми, могутъ нарушать, и иногда безъ всякой въ томъ нужды, существенные интересы гражданъ, вызывать поэтому недовольство и нареканія. Верховное управленіе должно заботиться о томъ, чтобы его дѣйствія не стѣсняли безъ дѣйствительной въ томъ надобности индивидуальную и общественную дѣятельность, чтобы они соотвѣтствовали дѣйствительнымъ потребностямъ государства и сложившимся въ обществѣ понятіямъ справедливости. А судить о томъ, насколько въ дѣйствительности ихъ дѣятельность удовлетворяетъ этимъ требованіямъ, органы верховнаго управленія будутъ въ состояніи лишь въ томъ случаѣ, если они будутъ освѣдомлены о всѣхъ тѣхъ жалобахъ и нареканіяхъ, какія вызываетъ на практикѣ осуществленіе ихъ распоряженій. Это приводитъ къ установленію такъ называемаго права петицій, т.-е. права гражданъ обращаться къ верховной власти со всякаго рода жалобами и прошеніями, съ указаніемъ на несовершенство существующаго порядка.

§ 63. Право петицій [1]).

Такъ какъ право петицій имѣетъ своей цѣлью дать возможность гражданамъ доводить до свѣдѣнія органовъ верховнаго управленія о всякаго рода недостаткахъ дѣйствующихъ законовъ и въ частности о такихъ злоупотребленіяхъ, небрежностяхъ, ошибкахъ органовъ подчиненнаго управленія, которыя не могутъ быть устранены установленными способами контроля и обжалованія,

[1]) Коркуновъ. Ср. Очеркъ госуд. права иностр. державъ. I, 1890 г., стр. 68.

то осуществленіе права петицій не можетъ быть обставлено никакими формальными условіями. Наибольшее значеніе право петицій можетъ имѣть именно въ случаѣ совершенно непредусмотрѣнныхъ законодателемъ возможныхъ злоупотребленій органовъ власти или недостатковъ самого законодательства. Поэтому, прежде всего, нельзя опредѣлить напередъ предметъ, содержаніе петицій. Содержаніе петицій можетъ составить всякая несправедливость, всякая нужда, всякая потребность. Затѣмъ, такъ какъ претерпѣвать несправедливости и нужду и имѣть потребности можетъ всякій, то и право петицій должно быть предоставлено всѣмъ безъ всякихъ ограниченій. По общему правилу и положительное право въ такомъ смыслѣ разрѣшаетъ этотъ вопросъ. Такъ, прежде всего не установляется для пользованія этимъ правомъ никакихъ ограниченій ни по полу, ни по возрасту. Исключеніе составляетъ только итальянская конституція, гдѣ осуществленіе права петицій обусловлено достиженіемъ совершеннолѣтія. Затѣмъ большинство конституцій не обусловливаетъ право петицій и подданствомъ, предоставляя это право и иностранцамъ. Во Франціи принимаютъ даже петиціи отъ иностранцевъ, вовсе не живущихъ во Франціи. Наконецъ, правомъ петицій пользуются и лица, лишенныя правъ по судебному приговору.

Въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ имѣется представительное собраніе, петиціи подлежатъ его разсмотрѣнію. И дѣйствительно, представительное собраніе—самый подходящій органъ для выполненія этой функціи. Составленное изъ представителей всѣхъ разнообразныхъ мѣстностей, оно располагаетъ полною возможностью съ полнымъ знаніемъ дѣла обсудить каждую такую петицію и оцѣнить ее по достоинству. Вмѣстѣ съ тѣмъ, являясь учрежденіемъ по преимуществу законодательнымъ, оно естественно будетъ всегда ревниво оберегать авторитетъ выработанныхъ имъ самимъ законовъ, давая ходъ лишь такимъ петиціямъ, которыя дѣйствительно заслуживаютъ уваженія. Къ тому же многочисленный составъ представительныхъ собраній даетъ возможность выдѣлить спеціальная коммиссіи для внимательнаго предварительнаго разсмотрѣнія всѣхъ поступающихъ петицій. И, наконецъ, что самое важное, личный составъ собранія, слагающагося изъ представителей народа, приводитъ къ тому, что содержащіяся въ петиціяхъ жалобы на злоупотребленія органовъ подчиненнаго управленія обсуждаются не на основаніи данныхъ, представляемыхъ тѣми же самыми органами, а на основаніи непосредственнаго знакомства народныхъ представителей съ дѣйствительными условіями общественнаго быта данной страны.

Въ монархіи неограниченной, при отсутствіи народнаго представительства, петиціи естественно обращаются къ самому монарху, какъ единому носителю верховной власти. У насъ для пріема прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, существуетъ особое учрежденіе—Канцелярія для принятія прошеній. Первоначально это учрежденіе состояло при нашемъ законодательномъ органѣ.

По Образованію 1810 г. при нашемъ Государственномъ Совѣтѣ была учреждена особая Коммиссія прошеній, подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Государственнаго Совѣта изъ лицъ по Высочайшему назначенію. Для пріема прошеній былъ назначенъ особый статсъ-секретарь, который всѣ полученныя прошенія долженъ былъ вносить въ коммиссію. Статсъ-секретарь былъ членомъ этой коммиссіи и вмѣстѣ съ тѣмъ управлялъ ея письмоводствомъ. Прошенія, приносимыя на Высочайшее имя, раздѣлялись на три категоріи: 1) жалобы, 2) прошенія о наградахъ и милостяхъ и 3) проекты. По закону 1810 г. жалобы допускались только на высшія начальства и мѣста, а именно, на министровъ и на департаменты Сената, и то лишь „впредь до окончательнаго устройства судебной части". Жалобы на рѣшенія общаго собранія Сената были вовсе воспрещены. Прошенія о наградахъ допускались только, если они подавались съ вѣдома начальства просителя. Прошенія о милостяхъ должны были относиться единственно къ единовременнымъ подаяніямъ. Но кругъ дозволенныхъ прошеній былъ скоро значительно расширенъ. Въ 1820 году Высочайше утвержденнымъ журналомъ коммиссіи прошеній допущено было принятіе жалобъ и на рѣшенія общаго собранія Сената: 1) по дѣламъ объ отысканіи свободы крестьянъ изъ помѣщичьяго владѣнія и 2) въ случаѣ особаго на то Высочайшаго соизволенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ на практикѣ допускались, какъ это видно изъ установленнаго въ 1828 г. распредѣленія дѣлъ между отдѣльными экспедиціями канцеляріи статсъ-секретаря, жалобы и на Государственный Совѣтъ, и на комитетъ министровъ, и на св. Синодъ.

Жалобы на рѣшенія судебныхъ мѣстъ допускались прежде только какъ временная мѣра, до преобразованія судебной части. Но такъ какъ предположеннаго преобразованія не состоялось, то на дѣлѣ эти жалобы все болѣе и болѣе расширялись и составили главный предметъ дѣятельности коммиссіи, такъ что она сдѣлалась сама какъ бы судебной кассаціонной инстанціей.

Въ 1835 году было издано новое Учрежденіе коммиссіи, внесшее весьма существенныя измѣненія. Коммиссія была отдѣ-

лена отъ Государственнаго Совѣта и поставлена въ непосредственное вѣдѣніе Государя Императора. Но еще важнѣе были измѣненія въ кругѣ вѣдѣнія. Между тѣмъ какъ по Образованію 1810 г. жалобы на опредѣленія Сената допускались только въ видѣ временной мѣры, Учрежденіе 1835 г. жалобы на неправильныя рѣшенія и дѣйствія высшихъ судебныхъ мѣстъ ставитъ во главѣ предметовъ вѣдѣнія коммиссіи. Разсмотрѣніе жалобъ на общее собраніе Сената было допущено и безъ особаго на то Высочайшаго повелѣнія, если дѣло касалось: 1) отысканія дворянства, 2) огражденія правъ малолѣтнихъ или умалишенныхъ и 3) огражденія правъ свободнаго состоянія отъ крѣпостного владѣнія. При этомъ коммиссія, если въ ней состоится единогласное заключеніе, могла отказать въ удовлетвореніи жалобы, не доводя дѣла до Высочайшаго свѣдѣнія. Если же въ коммиссіи происходило разногласіе, или коммиссія полагала уважить жалобу, то требовалось представить заключеніе коммиссіи на Высочайшее усмотрѣніе. Впрочемъ, коммиссія не постановляла сама рѣшеній по существу дѣла, а только постановляла о перенесеніи дѣла на разсмотрѣніе высшей инстанціи. Дѣла, рѣшенныя въ департаментахъ Сената, переносились, такимъ образомъ, въ общее собраніе Сената; дѣла, рѣшенныя въ общемъ собраніи—въ Государственный Совѣтъ; дѣла, рѣшенныя въ министерствахъ—также въ Государственный Совѣтъ или въ комитетъ министровъ, смотря по роду дѣла. Что же касается дѣлъ, уже рѣшенныхъ Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, то жалобы по нимъ допускались не на самое рѣшеніе, а только „на противное событію изложеніе въ оныхъ обстоятельствъ дѣла“, и если „по сличеніи представленной просителемъ копіи съ рѣшеніемъ коммиссія находила приведенныя имъ доказательства основательными, тогда о существѣ сихъ доказательствъ доводила до Высочайшаго свѣдѣнія и ожидала дальнѣйшихъ Высочайшихъ повелѣній“.

Кромѣ жалобъ на высшія судебныя и правительственныя мѣста, въ коммиссію могли подаваться, какъ и прежде, прошенія наградъ или милостей и прошенія съ представленіемъ проектовъ.

Такая постановка коммиссіи, какъ особаго учрежденія, образующаго какъ бы высшую судебную инстанцію, вызывалась тѣмъ, что тогда „отправленіе правосудія и самый административный строй, при несовершенствѣ общаго законодательства, вызывали необходимость облегчить населенію доступъ къ защитѣ и милосердію Монарха. Благотворныя реформы царствованія Александра II во многомъ существенно улучшили условія народной жизни и обезпечили въ должной мѣрѣ правду въ судахъ, устранивъ та-

кимъ образомъ уважительность поводовъ непосредственнаго обращенія къ Верховной власти съ различнаго рода ходатайствами, въ особенности по предмету пересмотра или отмѣны судебныхъ рѣшеній внѣ установленныхъ для сего общими законами правилъ". Эти соображенія и послужили основаніемъ къ возбужденію вопроса объ измѣненіи организаціи коммиссіи и круга ея вѣдомства.

По вопросу объ организаціи учрежденія, предназначеннаго для принятія прошеній на Высочайшее имя, какъ въ особой коммиссіи, учрежденной въ 1883 г., такъ и въ Государственномъ Совѣтѣ при обсужденіи тамъ этого вопроса въ 1884 г. произошло разногласіе. Два члена Государственнаго Совѣта, въ томъ числѣ и бывшій статсъ-секретарь у принятія прошеній, князь Долгорукій, находили необходимымъ сохранить коллегіальное устройство этого учрежденія. Но рѣшительное большинство, 44 члена, высказалось за замѣну коллегіальнаго учрежденія бюрократически устроенной канцеляріей прошеній въ виду того, что коллегіальнаго обсужденія требуютъ только жалобы на опредѣленія старыхъ департаментовъ Сената. Между тѣмъ эта категорія жалобъ представляется лишь временной: съ повсемѣстнымъ введеніемъ судебныхъ уставовъ она должна исчезнуть вовсе, и потому для обсужденія этихъ жалобъ удобнѣе при Сенатѣ организовать временное присутствіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ были выработаны и новыя правила о порядкѣ принятія и разсмотрѣнія прошеній. Мнѣніе большинства удостоилось Высочайшаго утвержденія, но только въ видѣ временной мѣры на одинъ годъ и съ тѣмъ, чтобы временное присутствіе было учреждено не при Сенатѣ, а при Государственномъ Совѣтѣ. Но по истеченіи года дѣйствіе этихъ правилъ было продолжено, и затѣмъ 21 марта 1890 г. они были утверждены, съ весьма незначительными измѣненіями, какъ постоянныя.

По закону 21-го марта 1890 г. (6.647), на Высочайшее имя могутъ быть принимаемы: 1) жалобы на департаменты Сената, кромѣ кассаціонныхъ; 2) жалобы на постановленія высшихъ государственныхъ установленій, кромѣ Сената, когда жалоба приносится по дѣламъ не судебнымъ и притомъ не по существу дѣла, а собственно на противное событію изложеніе въ постановленіи обстоятельствъ дѣла (подъ высшими установленіями разумѣются здѣсь: Государственный Совѣтъ, комитетъ министровъ, св. Синодъ, министерство двора и опекунскій совѣтъ, собственныя Е. И. В. канцеляріи, вѣдомство Императрицы Маріи); 3) жалобы на дѣйствіи и распоряженія министровъ, главноуправляю-

щихъ и генералъ-губернаторовъ, когда они не подлежатъ по закону обжалованію Сенату; 4) прошенія о дарованіи милостей, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи ограждаемые закономъ интересы и гражданскія права, и 5) прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ или отбывающихъ наказанія (Учр. канц. прош., ст. 9, по Прод. 1895 г.). Перечисленіе это, однако, не совсѣмъ полно. По упраздненіи III отдѣленія собственной Е. И. В. канцеляріи Высочайшимъ повелѣніемъ 25-го ноября 1881 года на бывшую коммиссію прошеній возложено было разсмотрѣніе дѣлъ о семейныхъ несогласіяхъ. Количество такихъ дѣлъ очень значительно: ихъ поступаетъ ежегодно около 1500. При преобразованіи въ 1884 г. коммиссіи прошеній въ канцелярію прошеній Государственнымъ Совѣтомъ было признано необходимымъ, впредь до изданія о томъ особаго закона, возложить разсмотрѣніе этихъ дѣлъ на канцелярію прошеній, но „упоминать объ этомъ въ узаконеніи, имѣвшемъ опредѣлить ея постоянную компетенцію, было признано неудобнымъ“ [1]).

Всѣ жалобы и прошенія поступаютъ къ главноуправляющему канцеляріею Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ (ст. 2). Жалобы и прошенія приносятся не иначе, какъ отъ имени и за явственною подписью лица, отъ коего подана просьба, съ указаніемъ мѣста жительства и съ означеніемъ переписчика, когда просьба написана чужою рукою (ст. 11). Не допускаются жалобы и прошенія, писанныя безпорядочно или безсмысленно, на клочкахъ бумаги, или съ неприличными выраженіями, а также изложенныя въ телеграмахъ (ст. 15, пп. 6 и 7). До 1890 года относительно телеграммъ не было запрещенія, но Государственный Совѣтъ нашелъ, что такая форма „вовсе не приличествуетъ обращенію къ Священной Особѣ Монарха“ [2]). Относительно содержанія требуется, чтобы прошенія и жалобы не заключали въ себѣ нѣсколько разныхъ отдѣльныхъ одинъ отъ другого предметовъ, имѣющихъ или долженствующихъ имѣть особыя производства. Къ жалобамъ на департаменты Сената и на высшія государственныя установленія должно быть приложено свидѣтельство о времени объявленія обжалованнаго постановленія. Черезъ повѣренныхъ подача жалобъ и прошеній вообще не допускается. Исключеніе составляютъ только два случая: 1) если въ дѣлѣ

[1]) Отчетъ Госуд. Совѣта за 1874 г., стр. 74.
[2]) Отчетъ Госуд. Совѣта за 1890 г., стр. 8.

участвуютъ нѣсколько лицъ и 2) въ дѣлахъ, относящихся до цѣлаго сословія, общества или общественнаго установленія (ст. 12). Для жалобъ на постановленія высшихъ государственныхъ установленій опредѣленъ четырехмѣсячный срокъ (ст. 15, п. 4).

Если прошеніе или жалоба не удовлетворяетъ какому-нибудь изъ этихъ условій, они оставляются вовсе безъ разсмотрѣнія. Кромѣ того, главноуправляющій оставляетъ безъ послѣдствій, не подвергая на Высочайшее усмотрѣніе: 1) жалобы на мѣста низшія и среднія, а также по такимъ предметамъ, по которымъ въ общемъ законномъ порядкѣ слѣдуетъ обращаться къ служебному начальству или къ установленнымъ вѣдомствамъ и учрежденіямъ; 2) жалобы и прошенія, заключающія въ себѣ повтореніе всеподданнѣйшаго ходатайства, оставленнаго безъ послѣдствій, если притомъ въ подкрѣпленіе онаго не приведено вновь открывшихся обстоятельствъ, подтвержденныхъ достовѣрными доказательствами; 3) прошенія служащихъ о наградахъ, приносимыя безъ вѣдома ихъ начальствъ; 4) жалобы на увольненіе отъ должности безъ объясненія причинъ; 5) прошенія объ исключеніи изъ послужныхъ списковъ отмѣтокъ о наложенныхъ взысканіяхъ; 6) подлежащія разсмотрѣнію комитета министровъ [1]) прошенія о назначеніи пенсій за особыя служебныя отличія и заслуги, и, наконецъ, 7) вообще жалобы и прошенія, которыя не перечислены въ законѣ, какъ подлежащія подачѣ на Высочайшее имя (ст. 16).

Жалобы на опредѣленія департаментовъ Сената препровождаются въ особое присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ (ст. 17). По жалобамъ на высшія государственныя установленія испрашивается Высочайшее разрѣшеніе или на оставленіе ихъ безъ послѣдствій, или на внесеніе дѣла въ то высшее установленіе, на постановленіе котораго принесена жалоба (ст. 18). По жалобамъ на министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ испрашивается Высочайшее разрѣшеніе на оставленіе ихъ безъ послѣдствій или на внесеніе дѣла въ Государственный Совѣтъ [2]), въ комитетъ министровъ [3]) или Сенатъ по принадлежности (ст. 19). При этомъ Государю Императору представляются и доставленныя по содержанію жалобъ объясненія министровъ. При разсмотрѣніи всѣхъ этихъ жалобъ главноуправляющій канцеляріей прошеній присутствуетъ въ засѣданіяхъ Государствен-

[1]) [Нынѣ совѣта министровъ. П. 4 ст. 16 Учр. канц. Е. И. В. по прин. прош. изд. 1906 г.].

[2]) [въ законодательномъ порядкѣ. Ст. 19 тамъ же].

[3]) [Въ совѣтъ министровъ. Тамъ же, ст. 19].

наго Совѣта, комитета министровъ и Сената (ст. 20). Прошенія о милостяхъ, сопряженныхъ съ изъятіемъ изъ закона, либо съ интересомъ казны [1]), или оставляются главноуправляющимъ безъ послѣдствій, или передаются подлежащему министру. Въ случаяхъ особой важности испрашивается Высочайшее повелѣніе на передачу прошенія министру для доклада Его Величеству или на внесеніе дѣла въ комитетъ министровъ или въ Государственный Совѣтъ [2]). Прошенія о всякаго рода иныхъ милостяхъ докладываются Государю Императору главноуправляющимъ, въ порядкѣ, опредѣленномъ по непосредственному указанію Его Величества (ст. 21, 22).

Прошенія о помилованіи препровождаются къ министру юстиціи или къ военному и морскому министру, если дѣло касается лицъ, осужденныхъ военными и морскими судами (ст. 23).

По требованію главноуправляющаго, всѣ вѣдомства сообщаютъ необходимыя для разрѣшенія прошеній и жалобъ свѣдѣнія и предъявляютъ для обозрѣнія подлинныя производства и увѣдомляютъ о положеніи дѣлъ, переданныхъ имъ (ст. 27, 28).

При преобразованіи коммиссіи прошеній въ канцелярію канцелярія эта была присоединена къ Императорской главной квартирѣ съ подчиненіемъ командующему квартирой. Но закономъ 26-го февр. 1895 года (Собр. узак. 242) канцелярія прошеній отдѣлена отъ главной квартиры и является самостоятельнымъ установленіемъ подъ управленіемъ главноуправляющаго, подчиняющагося непосредственно Государю Императору. Должность главноуправляющаго канцеляріей прошеній не можетъ быть соединена съ другою должностью министра или главноуправляющаго. При главноуправляющемъ состоитъ его товарищъ. Распредѣленіе занятій и внутренній порядокъ дѣлопроизводства въ канцеляріи установляются инструкціей главноуправляющаго.

---

[1]) [Когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права. Ст. 9 п. 4 тамъ же и ст. 23 Осн. зак.].

[2]) [Въ совѣтъ министровъ или въ законодательномъ порядкѣ. Ст. 21 изд. 1901 г.].

4 58,3

ГЛАВА II.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦІЯ [1]).

§ 64. Понятіе административной юстиціи.

Для разрѣшенія споровъ о законности распоряженій органовъ администраціи и самоуправленія организуются обыкновенно особыя учрежденія—административные суды. Дѣятельность этихъ административныхъ судовъ и даетъ содержаніе понятію объ административной юстиціи.

Чѣмъ же обусловливается существованіе особой административной юстиціи на ряду съ общей юстиціей гражданской и уголовной? Вопросъ этотъ со стороны различныхъ представителей науки государственнаго права находилъ себѣ неодинаковое разрѣшеніе. Одни относятся къ административной юстиціи совершенно отрицательно, видя въ ней лишь ничѣмъ не оправдываемое стѣсненіе компетенціи обыкновенныхъ судовъ, уголовныхъ и гражданскихъ, и полагая, что для обезпеченія законности въ управленіи необходимо совершенное упраздненіе особыхъ административныхъ судовъ и предоставленіе надзора за законностью управленія всецѣло и исключительно обыкновеннымъ судамъ. Другіе признаютъ, напротивъ, существованіе административной юстиціи необходимымъ, усматривая въ ней то гарантію должной самостоятельности административной власти, то единственное надежное обезпеченіе законности управленія.

---

[1]) Коркуновъ. Очеркъ теорій административной юстиціи. Журн. гражд. и угол. права. 1885. Его же. Административные суды въ Пруссіи. Журн. гражд. и угол. права. 1880. №№ 5 и 6. Куплевасскій. Административная юстиція во Франціи. 1878. Тиграновъ. Къ вопросу объ административной юстиціи въ Россіи. Журн. гражд. и уголов. права. 1891 г. № 2. [В. Ѳ. Дерюжинскій. Административные суды въ государствахъ западной Европы. Журн. м-ва юстиціи, 1906 № 6. Тамъ же помѣщенъ переводъ прусскихъ (М. Б. Горенберга) и французскихъ законовъ объ административныхъ судахъ. Карлъ Лемайеръ, Административная юстиція, перев. бар. А. Э. Нольде. Ж. М. Юст. 1905 г. № 5. Австрійское законодательство объ административной юстиціи въ перев. бар. А. Э. Нольде. Ж. М. Ю. 1905 г. № 4. П. Н. Гуссаковскій, Административная юстиція. Ж. М. Ю. 1906, № 10; М. А. Лозина-Лозинскій, Административная юстиція и преобразованіе Правительствующаго Сената. Ж. М. Ю. 1907, №№ 1 и 2].

Положительныя воззрѣнія на существо административной юстиціи сводятся къ двумъ существенно различнымъ теоріямъ: французской и нѣмецкой. Основное различіе ихъ въ томъ, что французская теорія видитъ основаніе административной юстиціи въ принципѣ раздѣленія властей судебной и исполнительной, нѣмецкая—въ различіи частнаго и публичнаго права. Французская теорія исходитъ изъ предположенія, что раздѣленіе власти исполнительной и судебной, и въ частности независимость исполнительной власти отъ судебной требуетъ, чтобы органы судебной власти не могли требовать отчета отъ органовъ власти исполнительной, и чтобы для этого надзоръ за законностью управленія былъ предоставленъ не обыкновеннымъ судамъ, а особымъ коллегіальнымъ учрежденіямъ, принадлежащимъ къ составу администраціи и отъ нея зависимымъ. Французская теорія относитъ поэтому къ административной юстиціи тѣ дѣла, въ которыхъ субъектъ правонарушенія есть административный органъ, не могущій, якобы, въ силу принципа раздѣленія властей подчиняться контролю судебной власти. Нѣмецкая теорія, напротивъ, находитъ основаніе для обособленія административной юстиціи не въ особенностяхъ субъекта правонарушенія, а въ особенностяхъ объекта. Какъ для охраны гражданскихъ правъ существуютъ суды гражданскіе, такъ для органа публичныхъ правъ должны существовать особые административные суды, для которыхъ, однако, требуются тѣ же гарантіи независимости, какъ и для судовъ уголовныхъ или гражданскихъ.

Согласно французской теоріи существованіе административной юстиціи требуется въ интересахъ административной власти, ради того, чтобы она не подчинялась суду, чтобы предоставить ей бо́льшій просторъ, бо́льшую свободу. Административная юстиція съ этой точки зрѣнія—привилегія администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ стѣсненіе правъ суда, а слѣдовательно, и правъ гражданъ. Считая задачей административной юстиціи обезпеченіе возможной свободы административной дѣятельности, французская теорія сама собой приводила къ стремленію изъять органы администраціи отъ контроля обыкновенныхъ судовъ по всѣмъ вообще дѣламъ, къ чрезмѣрному, слѣдовательно, расширенію сферы административной юстиціи, относила къ вѣдѣнію ея и чисто гражданскія дѣла, разъ стороной въ дѣлѣ являлся административный о́рганъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, административные суды, при такомъ взглядѣ на административную юстицію, должны быть организованы въ полной зависимости отъ администраціи, должны быть поставлены въ тѣ же условія подчиненности, какъ и всѣ вообще

административныя учрежденія. И дѣйствительно, французское законодательство предоставляетъ функціи административной юстиціи совѣтамъ префектуры, въ первой инстанціи, и Государственному Совѣту—во второй. И совѣтъ префектуры, и Государственный Совѣтъ составляются изъ лицъ вполнѣ зависимыхъ отъ административной власти, не пользующихся судейской несмѣняемостью. А между тѣмъ къ вѣдѣнію этихъ учрежденій отнесены нѣкоторыя чисто гражданскія дѣла.

Понятно, что такая постановка административной юстиціи породила убѣжденіе, что весь институтъ этотъ есть только порожденіе деспотизма; что его развитіе—вѣрный признакъ реакціи; что обезпеченіе законности возможно только при совершенномъ упраздненіи всякой административной юстиціи. Это отрицательное отношеніе къ административной юстиціи въ той ея формѣ, какую она получила во Франціи, подкрѣплялось еще и тѣмъ, что въ основу французской теоріи административной юстиціи положено было, очевидно, неправильное начало. Признать, что раздѣленіе властей административной и судебной не допускаетъ распространенія судебнаго контроля на дѣйствія администраціи, равносильно признанію того, что судебныя функціи въ отношеніи къ дѣламъ, въ которыхъ заинтересована администрація, должны выполняться не судомъ, а администраціею. Но это, конечно, приводитъ къ отрицанію принципа раздѣленія властей, къ совершенному смѣшенію административной и судебной функціи. И во Франціи такое странное толкованіе принципа раздѣленія властей было принято только по политическимъ соображеніямъ. Въ революціонную эпоху относились недовѣрчиво къ судьямъ, видя въ нихъ представителей консервативнаго направленія и опасаясь, что если предоставить имъ право контроля надъ дѣятельностью администраціи, они воспользуются имъ для противодѣйствія проведенію въ жизнь революціонныхъ идей.

Нельзя не замѣтить при этомъ, что французская теорія административной юстиціи неразрывно связана съ системой административной централизаціи и опеки. Только господствующая надъ всѣмъ и все опекающая административная власть, живое воплощеніе „единаго и нераздѣльнаго народнаго верховенства“, всѣхъ и все подчиняя этому высшему принципу государственной жизни, можетъ требовать и присвоить себѣ такую широту независимости, чтобы быть сама себѣ судьей въ своихъ дѣлахъ. Все опекая, администрація все и подчиняетъ себѣ. Но замѣните эту систему децентрализаціей, самоуправленіемъ, и такая постановка дѣла окажется невозможной. Община, округи, провинціи, сами предста-

вители мѣстныхъ, слѣдовательно, частныхъ интересовъ, они сами могутъ въ своей дѣятельности, въ своихъ стремленіяхъ придти въ столкновеніе съ общей государственной идеей. Органы самоуправленія не могутъ поэтому притязать на подобное независимое положеніе. Уже самое существованіе нѣсколькихъ самоуправляющихся единицъ дѣлаетъ необходимымъ въ общихъ государственныхъ интересахъ надзоръ за ними. Такимъ образомъ, понятно, что французская теорія, въ послѣдовательномъ ея развитіи, приводитъ къ признанію несовмѣстимости административной юстиціи съ самоуправленіемъ.

Эти особенности постановки административной юстиціи во Франціи вполнѣ объясняютъ господствовавшее прежде въ литературѣ отрицательное къ ней отношеніе. Но болѣе внимательное изученіе условій административной дѣятельности показало, что обезпечить вполнѣ законность управленія только дѣятельностью уголовныхъ и гражданскихъ судовъ представляется въ дѣйствительности невозможнымъ.

Уголовный судъ имѣетъ дѣло только съ преступными дѣяніями, и уголовное преслѣдованіе необходимо предполагаетъ личную вину должностныхъ лицъ. Во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ незаконное распоряженіе состоялось безъ нарушенія со стороны должностныхъ лицъ ихъ служебнаго долга, а слѣдовательно, безъ всякой вины съ ихъ стороны, уголовная отвѣтственность не можетъ имѣть мѣста. Незаконное дѣйствіе должно быть при такихъ условіяхъ признано дѣйствіемъ учрежденія, а учрежденіе не можетъ подлежать уголовной отвѣтственности. Гражданская отвѣтственность примѣнима не къ однимъ только физическимъ лицамъ, а также и къ лицамъ юридическимъ. Поэтому и въ тѣхъ случаяхъ, когда незаконное распоряженіе не имѣетъ своимъ основаніемъ нарушенія участвовавшими въ немъ должностными лицами своего служебнаго долга и когда, слѣдовательно, оно признается дѣйствіемъ учрежденія, гражданскій искъ можетъ имѣть мѣсто. Тутъ или само учрежденіе можетъ быть признано отдѣльнымъ юридическимъ лицомъ и какъ таковое явится гражданскиотвѣтственнымъ за свои дѣйствія, нарушающія чужія права, или же учрежденіе можетъ быть признано лишь органомъ государства, также являющагося въ сферѣ гражданскихъ отношеній самостоятельнымъ субъектомъ. Тогда отвѣтчикомъ по гражданскому иску по поводу даннаго незаконнаго распоряженія явится цѣлое государство, какъ субъектъ гражданскихъ правъ, какъ казна.

Но и гражданская отвѣтственность не можетъ обнять собою всѣхъ возможныхъ незаконныхъ дѣйствій администраціи. Гра-

жданская отвѣтственность предполагаетъ или прямо нарушеніе гражданскаго права, вызывающее искъ о возстановленіи нарушеннаго гражданскаго права, или такое незаконное дѣйствіе, которымъ причиняется кому-либо имущественный, оцѣнимый на деньги ущербъ. Между тѣмъ, администрація въ своей дѣятельности можетъ нерѣдко совершать важныя нарушенія публичныхъ правъ гражданъ, не связанныя ни съ какимъ имущественнымъ вредомъ. Въ такихъ случаяхъ и гражданскій искъ не можетъ имѣть мѣста, а нарушающее публичныя права распоряженіе все-таки остается незаконнымъ, а слѣдовательно, требующимъ соотвѣтствующихъ средствъ для возстановленія нарушенныхъ правъ.

Вотъ въ этой недостаточности гражданской и уголовной отвѣтственности нѣмецкіе юристы, съ Шталемъ и Гнейстомъ во главѣ, и видятъ основаніе къ существованію административной юстиціи. Для нихъ административная юстиція есть усиленіе контроля надъ администраціей и самоуправленіемъ, расширеніе судебнаго контроля на обширную область публичнаго права, не входящую въ сферу компетенціи гражданскихъ судовъ, вооруженіе, такъ сказать, и публичныхъ правъ гражданъ правомъ иска. Такъ какъ съ точки зрѣнія нѣмецкой теоріи административная юстиція является не средствомъ обезпеченія свободы дѣйствія исполнительной власти, а вящшимъ обезпеченіемъ законности, то она и не считаетъ необходимою принадлежностью органовъ административной юстиціи зависимость ихъ отъ администраціи. Напротивъ, она требуетъ и для административныхъ судовъ независимости и самостоятельности. Контроль надъ законностью управленія, говоритъ Гнейстъ, можетъ быть порученъ только коллегіямъ съ независимыми членами и съ формальной процедурой.

Эти воззрѣнія на административную юстицію нашли себѣ выраженіе въ новомъ прусскомъ законодательствѣ. Законами 1872—1875 годовъ тамъ организованы три инстанціи административнаго суда: уѣздная управа (Kreisausschuss), окружная управа (Bezirksausschuss) и высшій административный судъ (Oberverwaltungsgericht). Уѣздная управа служитъ одновременно и органомъ административнаго суда, и активнаго управленія, но при разборѣ судебныхъ дѣлъ она дѣйствуетъ съ примѣненіемъ формъ судебной процедуры. Подъ предсѣдательствомъ назначаемаго королемъ, но непремѣнно изъ мѣстныхъ жителей, ландрата она слагается изъ шести выбираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ членовъ. Окружная управа есть одновременно органъ административнаго суда и органъ надзора за цѣлесообразностью актовъ самаго правленія. Она составляется, подъ предсѣдательствомъ гу-

бернатора (Regierungspräsident), изъ шести членовъ, изъ которыхъ двое назначаются пожизненно королемъ, а четверо избираются провинціальнымъ ландтагомъ. Наконецъ, высшій административный судъ есть уже исключительно органъ административной юстиціи и состоитъ только изъ назначаемыхъ королемъ, но зато несмѣняемыхъ членовъ. Такимъ образомъ, органы административной юстиціи поставлены въ Пруссіи довольно независимо отъ органовъ активной администраціи.

Въ основѣ нѣмецкой теоріи лежитъ несомнѣнно правильная мысль. Понятіе административной юстиціи можетъ быть выяснено только въ связи съ различіемъ частнаго и публичнаго права. Но едва ли правильно, какъ это дѣлаютъ нѣмецкіе публицисты, видѣть особенность административной юстиціи собственно въ свойствѣ нарушеннаго права, въ свойствѣ объекта правонарушенія, служащаго основаніемъ къ возбужденію административнаго иска. Вѣдь различіе уголовной и гражданской судебной охраны опредѣляется не свойствомъ нарушеннаго права, а свойствомъ самаго правонарушенія и связанныхъ съ нимъ послѣдствій. Нарушеніе одного и того же права, напр., имущественнаго, можетъ влечь за собою одновременно и гражданскую, и уголовную отвѣтственность. И нарушеніе публичнаго права гражданина, напр., незаконное лишеніе свободы, можетъ послужить основаніемъ для гражданскаго иска о вознагражденіи за причиненный тѣмъ матеріальный вредъ. Нечего уже и говорить, что нарушенія публичнаго права заурядъ составляютъ уголовно наказуемыя дѣянія. Потому и разграниченіе административной юстиціи отъ уголовной и гражданской можетъ быть основано не на особенности нарушаемыхъ правъ, а на особенностяхъ послѣдствій правонарушенія, осуществляемыхъ административнымъ искомъ.

Особенное послѣдствіе правонарушенія, осуществляемое административнымъ искомъ, составляетъ отмѣна незаконнаго распоряженія.

Правда, и въ гражданскомъ процессѣ возникаютъ нерѣдко вопросы о признаніи тѣхъ или другихъ дѣйствій ничтожными. Но тамъ эти вопросы не имѣютъ самостоятельнаго значенія. Дѣло въ томъ, что принудительное осуществленіе гражданскихъ правъ допускается не иначе, какъ при содѣйствіи суда. Поэтому признаніе ничтожности гражданской сдѣлки имѣетъ значеніе лишь какъ условіе какого-либо возраженія или притязанія стороны. Административное распоряженіе можетъ быть, напротивъ, принудительно осуществляемо самою административною властью безъ обращенія къ суду. Поэтому даже самый фактъ изданія незаконъ-

наго распоряженія уже составляетъ правонарушеніе, уже создаетъ неправомѣрное состояніе. Неповиновеніе распоряженію администраціи, въ законности котораго гражданинъ сомнѣвается, но которое затѣмъ судомъ признается законнымъ, влечетъ за собой для неповиновавшагося уголовную отвѣтственность. Въ силу этого разрѣшеніе вопроса о законности или незаконности даннаго административнаго распоряженія во многихъ случаяхъ само по себѣ представляетъ весьма серьезный и существенный интересъ, и необходимо установить опредѣленный порядокъ, въ какомъ заинтересованныя лица могли бы добиться разрѣшенія этого вопроса. По всему этому отмѣна незаконныхъ распоряженій администраціи получаетъ особенное и вполнѣ самостоятельное значеніе.

Но если на ряду съ гражданскимъ и уголовнымъ искомъ слѣдуетъ установить еще особый административный искъ, направленный на отмѣну незаконныхъ административныхъ распоряженій, то спрашивается, есть ли основаніе для разсмотрѣнія такихъ административныхъ исковъ устраивать особые административные суды?

Не проще ли и не лучше ли въ интересахъ обезпеченія законности управленія предоставить разсмотрѣніе и административныхъ исковъ судамъ обыкновеннымъ.

Необходимость существованія особыхъ административныхъ судовъ обусловлена тѣмъ, что ни устройство, ни порядокъ производства уголовныхъ и гражданскихъ судовъ не соотвѣтствуютъ особенному характеру административныхъ исковъ.

Такъ, прежде всего, совершенно непригоденъ для осуществленія административной юстиціи исключительно профессіональный составъ гражданскихъ судовъ. Дѣло въ томъ, что административныя распоряженія представляются не только осуществленіемъ права, но и выполненіемъ обязанности. Администрація и самоуправленіе не только могутъ, но и должны дѣйствовать и притомъ дѣйствовать согласно тѣмъ цѣлямъ, какія указаны имъ верховнымъ управленіемъ. Они не могутъ не осуществлять предоставленныхъ имъ полномочій власти или осуществлять ихъ несогласно тому назначенію, ради котораго полномочія эти имъ предоставлены. Поэтому для полноты судебнаго контроля за дѣятельностью управленія необходимо не ограничивать его только контролемъ за соблюденіемъ внѣшнихъ, формальныхъ условій, а надо распространить его на повѣрку того,—пользуются ли органы управленія данными имъ полномочіями власти согласно указаннымъ верховнымъ управленіемъ назначенію и цѣли. Гражданское право можно по желанію осуществлять и не осуществлять,

и можно осуществлять съ какой вздумается цѣлью, потому что въ основѣ гражданскихъ правоотношеній лежитъ подѣленіе объекта на части, при чемъ полученною въ обладаніе частью объекта можно распоряжаться по своему свободному усмотрѣнію. Публичныя правоотношенія, напротивъ, основаны на приспособленіи объекта къ совмѣстному пользованію многими [1]). Поэтому каждый можетъ пользоваться объектомъ своего публичнаго права только согласно данному ему назначенію. Въ частности вся государственная организація представляетъ собою не что иное, какъ приспособленіе власти, основанной на взаимной зависимости людей, составляющихъ государство, къ осуществленію задачъ государственной жизни; и каждое отдѣльное государственное учрежденіе можетъ осуществлять предоставленныя ему полномочія власти не иначе, какъ согласно данному имъ назначенію.

Пользованіе этими полномочіями для достиженія какихъ-либо постороннихъ цѣлей было бы незаконно.

Соотвѣтствіе осуществленія полномочій власти данному назначенію зависитъ вполнѣ отъ измѣнчивыхъ и разнообразныхъ конкретныхъ условій, среди которыхъ приходится дѣйствовать органамъ власти, и потому въ законѣ нельзя напередъ общимъ образомъ установить объективныхъ признаковъ такого соотвѣтствія. Для такого соотвѣтствія органы власти, какъ на это справедливо указываетъ Гнейстъ, должны соблюдать въ пользованіи своими полномочіями должную, справедливую мѣру (rechtes Mass), всецѣло опредѣляемую особенностями каждаго частнаго случая. Напримѣръ, если полиція имѣетъ право требовать исправнаго содержанія дорогъ, то, не соблюдая должной мѣры въ осуществленіи этого права, она можетъ до крайности стѣснить лицъ, обязанныхъ починкой дороги, ибо нѣтъ и не можетъ быть безусловно исправной дороги. При желаніи на всякой дорогѣ можно найти, что починить. И нельзя установить общихъ объективныхъ признаковъ такой неисправности, которая можетъ быть терпима, и такой, которая требуетъ починки. Но, съ другой стороны, нельзя и органамъ полиціи предоставить ничѣмъ неограниченную свободу требовать починокъ, когда имъ вздумается. Это явилось бы въ ихъ рукахъ безконтрольнымъ орудіемъ угнетенія гражданъ.

Для всеобъемлющаго, полнаго контроля за законностью дѣятельности управленія необходимо предоставить суду право разрѣшать вопросы не только о внѣшней, формальной законности дѣйствій администраціи, но и о соблюденіи въ ея дѣйствіяхъ долж-

[1]) См. мои Лекціи по общей теоріи права. 1897, стр. 177 и слѣд. 162—166.

ной мѣры. А для того, чтобы судъ могъ разрѣшать такіе вопросы, въ составъ его должны входить не одни профессіональные юристы, а также люди, непосредственно знакомые съ бытовыми условіями, среди которыхъ приходится дѣйствовать органамъ управленія. Другими словами, въ составѣ административныхъ судовъ необходимо присутствіе представительнаго элемента. Поэтому болѣе годнымъ органомъ для разсмотрѣнія административныхъ исковъ были бы суды уголовные, функціонирующіе съ участіемъ присяжныхъ. Но ихъ организація не соотвѣтствуетъ характеру административно-судебныхъ дѣлъ. Организація суда присяжныхъ слишкомъ сложна и требуетъ слишкомъ большой затраты времени и труда, чтобы примѣняться ко всѣмъ дѣламъ, даже самымъ мелкимъ. Для большинства административныхъ дѣлъ она была бы слишкомъ сложна и дорога, а найти объективную мѣрку для различенія важныхъ и неважныхъ административныхъ дѣлъ невозможно. Именно въ публичномъ правѣ, чаще чѣмъ гдѣ-либо, самые важные принципіальные вопросы возбуждаются по поводу самыхъ ничтожныхъ дѣлъ. Поэтому для административныхъ судовъ болѣе подходящей организаціей является соединеніе профессіональнаго и представительнаго элемента въ одну смѣшанную коллегію. При этомъ и характеръ представительнаго элемента тутъ долженъ быть нѣсколько иной, чѣмъ въ судѣ уголовномъ. Пониманіе вопросовъ управленія, въ отличіе отъ вопросовъ о виновности, не можетъ быть доступно каждому, а требуетъ нѣкотораго навыка и знакомства съ дѣломъ. Поэтому выборъ засѣдателей административныхъ судовъ долженъ быть обставленъ болѣе строгими условіями, обезпечивающими извѣстную административную опытность.

Точно такъ же непригодными для разсмотрѣнія административныхъ исковъ представляются и установившіяся формы уголовнаго и гражданскаго процесса. Уголовный процессъ, предполагающій наличность обвиняемаго и представителя государственной власти въ роли обвинителя, совершенно непригоденъ для разсмотрѣнія административно-судебныхъ дѣлъ, гдѣ представители государственной власти являются, наоборотъ, въ роли отвѣтчиковъ, и гдѣ нѣтъ и не можетъ быть обвиняемаго. Что же касается гражданскаго процесса, то въ немъ стороны признаются полными хозяевами тяжбы. И это вполнѣ соотвѣтствуетъ особенной природѣ гражданскихъ правъ, съ ихъ рѣзкою обособленностью по субъектамъ, съ ихъ вполнѣ факультативнымъ характеромъ. Разъ субъектъ гражданскаго права не обязанъ его осуществлять, вполнѣ послѣдовательно, что и гражданскій судъ не можетъ отринуть

признанныхъ отвѣтчикомъ притязаній истца и не можетъ присудить истцу больше, чѣмъ онъ самъ требуетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ постановленіе гражданскаго рѣшенія имѣетъ силу только для участвовавшихъ въ тяжбѣ сторонъ. Эти начала совершенно неприложимы къ административно-судебнымъ дѣламъ. Въ нихъ на первомъ планѣ состоитъ не частный, а общественный интересъ, и потому исходъ процесса нельзя ставить въ зависимость отъ умѣнья, настойчивости или даже прямо отъ взаимнаго соглашенія истца и отвѣтчика. Признаніе должностнымъ лицомъ принесенной на него жалобы правильною еще не можетъ обязывать административный судъ непремѣнно удовлетворить требованію истца. Иначе это привело бы къ возможности произвольныхъ соглашеній между органами власти и заинтересованными лицами въ прямой ущербъ законности управленія. Съ другой стороны, и неумѣнье истца доказать основательность своей жалобы не можетъ быть достаточнымъ основаніемъ отказа. Административный судъ, имѣющій въ виду прежде всего дѣйствительное охраненіе законности управленія, долженъ самъ войти въ самостоятельное разсмотрѣніе дѣла, самъ собрать доводы за и противъ и надлежащимъ образомъ оцѣнить ихъ. Роль административнаго суда должна быть по необходимости гораздо активнѣе, нежели роль гражданскаго суда. Административный судья не можетъ оставаться лишь безпристрастнымъ свидѣтелемъ происходящей между сторонами борьбы. Онъ не можетъ основывать свое рѣшеніе исключительно на томъ, что будетъ доказано сторонами. Сила рѣшеній административныхъ судовъ не можетъ быть ограничена только участвовавшими въ дѣлѣ сторонами. Вслѣдствіе того, что въ основѣ публично-правовыхъ отношеній лежитъ приспособленіе объектовъ къ совмѣстному пользованію многими, рѣшеніе споровъ о публичныхъ правахъ не можетъ быть ограничено въ своемъ дѣйствіи только опредѣленными лицами, участвовавшими въ процессѣ. Оно по необходимости отражается на правахъ всѣхъ лицъ, заинтересованныхъ въ пользованіи даннымъ объектомъ или несущихъ обязанность по приспособленію его къ общему пользованію. Напримѣръ, рѣшеніе по жалобѣ землевладѣльца о проведеніи общественной дороги по его землѣ неизбѣжно получаетъ обязательное значеніе для всѣхъ заинтересованныхъ въ пользованіи этой дорогой; рѣшеніе по жалобѣ на отказъ въ освобожденіи отъ воинской повинности точно такъ же отзывается на всѣхъ вынувшихъ слѣдующіе за жалобщикомъ нумера жребія, такъ какъ, если жалобщикъ будетъ освобожденъ, они могутъ быть призваны для пополненія требуемаго числа новобранцевъ. Поэтому рѣшенія административнаго суда

первой инстанціи могутъ быть обжалуемы не только участвовавшими въ процессѣ сторонами, но и всякимъ заинтересованнымъ лицомъ, что̀, напр., прямо признаетъ нашъ Уставъ о воинской повинности.

Итакъ, особенности административнаго иска, направленнаго къ разрѣшенію споровъ о публично-правовыхъ отношеніяхъ, дѣлаютъ необходимымъ особенное устройство судовъ, призванныхъ разсматривать эти иски, и особенную организацію самого судопроизводства. Для полноты судебнаго надзора за законностью управленія необходимо существованіе особыхъ административныхъ судовъ. Но для того, чтобы этотъ надзоръ представлялъ дѣйствительныя гарантіи законности управленія, надо, чтобы административные суды были настоящими судами, т.-е. удовлетворяли всѣмъ основнымъ условіямъ правильнаго отправленія правосудія. И прежде всего личному составу административныхъ судовъ должна быть обезпечена должная независимость отъ администраціи, такъ какъ иначе о̀ни не могутъ надлежащимъ образомъ выполнять функцію надзора за законностью управленія.

§ 65. Преобразованіе Сената въ 1802 г.

Существующіе у насъ органы административной юстиціи не были созданы по сознательно выработанному, опредѣленному плану. Они образовались частью вслѣдствіе перехода функцій активнаго управленія отъ старыхъ коллегіальныхъ учрежденій къ новымъ, единоличнымъ о̀рганамъ администраціи, частью какъ отдѣльныя дополненія исторически сложившейся у насъ организаціи мѣстныхъ учрежденій,—дополненія, вызванныя главнымъ образомъ организаціей мѣстнаго самоуправленія.

Высшимъ о̀рганомъ административной юстиціи является у насъ Сенатъ. Учрежденный Петромъ I въ 1711 году, онъ не былъ первоначально только о̀рганомъ надзора за законностью управленія, а являлся вообще высшимъ государственнымъ учрежденіемъ, сосредоточивавшимъ въ себѣ всѣ функціи управленіи, суда, законодательства. И хотя послѣ смерти Петра I значеніе Сената не разъ и существенно мѣнялось, но до реформы нашего центральнаго управленія при Александрѣ I Сенатъ все-таки неизмѣнно сохранялъ за собою функціи активнаго управленія. Учрежденіе министерствъ, какъ спеціальныхъ о̀рганово̀въ активнаго управленія, привело къ тому, что за Сенатомъ остались собственно только функціи суда, гражданскаго и уголовнаго, и функція надзора

за законностью управленія, слѣдовательно, функція административной юстиціи.

Александръ I предполагалъ первоначально возстановить Сенатъ „на прежнюю степень, ему приличную и для управленія мѣстъ толико нужную“, какъ это выражено въ извѣстномъ указѣ 5 іюня 1805 г. П. С. З. № 19.908), въ которомъ предписывалось Сенату, „чтобы онъ, собравъ, представилъ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность, права и обязанности его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ доселѣ введено было“. По словамъ Державина, непосредственный поводъ къ изданію этого указа былъ поданъ имъ. Тогдашній генералъ-прокуроръ Беклешовъ въ докладѣ Государю по разсматривавшемуся въ общемъ собраніи Сената дѣлу Колтовской съ ея мужемъ умолчалъ о несогласномъ съ большинствомъ голосѣ Державина. Узнавъ объ этомъ и находя это противнымъ „коренной привилегіи Сената“, Державинъ испросилъ Высочайшую аудіенцію и обратился къ Государю съ такою рѣчью: Ваше Императорское Величество манифестомъ своимъ о восшествіи на престолъ обѣщали царствовать по законамъ и по сердцу Екатерины; законы же Петра Великаго, на коихъ основанъ Сенатъ, и сей Государыни давали всякому сенатору то преимущество, что голосъ каждаго имѣлъ право доставлять спорное дѣло на разсмотрѣніе самого Монарха, несмотря на мнѣніе прочихъ, которые бы были съ нимъ и несогласны; а нынѣ г. генералъ-прокуроръ по дѣлу Колтовской поднесъ докладъ, не упомянувъ о моемъ противномъ прочимъ мнѣніи, чѣмъ и учинилъ мнѣ по должности презрѣніе, то и осмѣливаюсь испрашивать соизволенія Вашего, на какомъ основаніи угодно Вамъ оставить Сенатъ. Ежели генералъ-прокуроръ будетъ такъ самовластно поступать, то нечего сенаторамъ дѣлать, и покорнѣйше прошу меня отъ службы уволить“. Государь сказалъ: „Хорошо, я разсмотрю“. Вслѣдъ за симъ черезъ нѣсколько дней послѣдовалъ именной указъ, которымъ повелѣвалось разсмотрѣть права Сената [1]).

Указъ 5 іюня былъ заслушанъ 7 іюня общимъ первыхъ четырехъ и межевого департаментовъ Сената собраніемъ [2]), постановившимъ тогда же исходатайствовать чрезъ генералъ-прокурора „дозволеніе Сенату предстать предъ освященное Его Императорскаго Величества лице, дабы изъявить всеподданнѣйшее благо-

---

[1]) Записки, 275, 726.

[2]) Относящіеся сюда архивные матеріалы напечатаны Калачевымъ въ Сборникѣ Арх. Института, т. I, 1878 г.

дареніе за сіе неограниченное къ Сенату благоволеніе и милость, каковыхъ оный съ самаго своего учрежденія удостоенъ еще не былъ". Самое же дѣло поручено было первому департаменту. 6 іюля департаменту было доложено „сочиненное по мнѣнію перваго департамента" графомъ П. В. Завадовскимъ „Положеніе о правахъ и преимуществахъ Сената".

Въ введеніи тутъ дается краткій очеркъ историческихъ судебъ Сената съ такимъ общимъ заключеніемъ: „Хотя отъ самой кончины Императора Петра Перваго во всѣ времена властолюбивыя лица, пользуясь довѣренностію государскою, стремились къ тому, чтобы имъ, а не мѣстамъ властвовать въ дѣлахъ; но никогда только не успѣли во униженіе Сената, какъ въ послѣдніе годы. Безъ напряженія можемъ уподобить Сенатъ немощному тѣлу въ такія времена, когда онъ не видѣлъ у себя предсѣдающими Государей и отношенія его къ нимъ шли не чрезъ самихъ членовъ, а чрезъ третія руки. Въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшать въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опроверженіе коренного права, что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло. Тутъ Сенатъ въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ въ своихъ рѣшеніяхъ, подобно суднымъ мѣстамъ, апелляціи, и даже указомъ опубликованъ назначенный къ подачѣ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что генералъ-рекетмейстеръ отъ Государя Петра Великаго для принятія въ Сенатѣ прошеній на коллегіи опредѣленный началъ принимать просьбы на опредѣленія Сената и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ. По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и Сенатъ, объятый сильнымъ вліяніемъ на его дѣла, по нѣскольку разъ перерѣшивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощеннаго Сената, въ которомъ молчать тяжко, говорить было бѣдственно!"

Затѣмъ слѣдовало самое Положеніе въ 15 статьяхъ. Въ первой статьѣ содержалось общее опредѣленіе значенія Сената. „Сенатъ по основанію своему есть первое государственное правительство, снабженное отъ своего Государя и законодателя силою и всею исполнительною властію, потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами въ имперіи, выстей власти надъ собою не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего едино же лице предсѣдаетъ въ ономъ. Должность и обязанность его по присягѣ подданнической предохранять права и преимущества своего самодержца, соблюдать законы, пещись всемѣрно о исполненіи воли и повелѣній Государя, о всякой вообще пользѣ народной и о теченіи законнаго правосудія повсемѣстно. Изъ сихъ правъ

изливается преимущество, чтобы повелѣнія его исполняемы были какъ именные Государя указы. По симъ правамъ принадлежитъ ему ходатайство у престола по всякимъ народнымъ нуждамъ и въ случаѣ потребъ государственныхъ, докладываясь Императорскому Величеству, прибавлять по статьямъ доходовъ необходимую прибавку платы или податей, чего не могъ бы ни основательнѣе, ни облегчительнѣе расположить, если не будетъ у себя имѣть полныхъ свѣдѣній о всѣхъ частяхъ государственной экономіи. Отъ сихъ правъ слѣдуетъ и то, что судъ и расправа верховнымъ образомъ принадлежитъ Сенату по выходящимъ въ оной гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ; ибо сколько невозможно одному Государю удовлетворить всѣмъ первымъ, столько по вторымъ несвойственно священному сану царскому своимъ подписомъ утверждать казни: законы осуждаютъ, законы наказываютъ, но драгоцѣннѣйшее право помиловать и простить остается неограниченно во власти Государя".

Ст. 2—7 опредѣляютъ порядокъ рѣшенія дѣлъ въ Сенатѣ и силу сенатскихъ рѣшеній. Рѣшенія должны постановляться и въ департаментахъ и въ общемъ собраніи единогласно. Въ случаѣ разногласія изъ департамента дѣло переходитъ въ общее собраніе, изъ общаго собранія докладывается Государю генералъ-прокуроромъ съ двумя сенаторами. Апелляція на Сенатъ не допускается. Только въ исключительныхъ случаяхъ можно приносить жалобы Государю подъ страхомъ наказанія, если жалоба окажется неосновательной. Ст. 8 требуетъ отъ назначаемыхъ Государемъ въ сенаторы „благомыслія, незазорной жизни и свѣдѣнія государственныхъ законовъ". Каждому сенатору предоставляется право объявлять Высочайшія повелѣнія и требовать доступа ко всѣмъ сенатскимъ дѣламъ (ст. 10, 11). Затѣмъ ближайшимъ образомъ опредѣляются права самого Сената: „Чтобы въ единой власти Сената стояло точное и непосредственное управленіе всѣхъ присутственныхъ мѣстъ въ имперіи, и чтобы одинъ Государь или именной указъ Его могъ перемѣнить или остановить повелѣнія Сената; и также бы никто не могъ, кромѣ единаго Сената, предписывать образъ исполненія законовъ, и дабы всѣ недоразумѣнія представляемы были на его разрѣшеніе" (ст. 12). „Слѣдовало бы Сенату избирать въ президенты коллегій, опричь трехъ первыхъ, въ губернаторы и въ другія мѣста кандидатовъ и представлять Государю, какъ отъ Высочайшей конфирмаціи зависитъ тѣхъ опредѣленіе: ибо въ прочія зависимыя отъ Сената мѣста по докладу герольдіи самъ опредѣляетъ" (ст. 13). „Побудительные указы выходили бы изъ Сената, и по жалобамъ только на губерн-

скія правленія и палаты, дабы вниманіе мѣстъ присутственныхъ, ничѣмъ неразвлекаемое, обращалось къ единому Сенату и дабы никакое мѣсто и лицо не могло взыскивать или подтверждать объ исполненіи, ни объявлять указовъ по дѣламъ, въ присутственныхъ мѣстахъ производящимся, помимо Сената" (ст. 14).

Наконецъ, заключительная ст. 15 была изложена такъ: „Всѣ добрые государи не оскорбляются представленіемъ имъ истины, покровительствуютъ законы и народное благо вмѣняютъ въ свое собственное. Все сіе мы видя въ царствующемъ Государѣ, не можемъ подумать прогнѣвить Его тѣмъ, если испросимъ дозволеніе Сенату, что̀ уже коллегіи по регламенту, палаты по учрежденіямъ имѣютъ и что̀ отъ императрицы Екатерины Вторыя въ наказѣ, данномъ о сочиненіи проекта новаго уложенія, предписано представлять Государю, если бы законъ или указъ отъ Него вышелъ противенъ прежде изданнымъ, вреденъ или неясенъ былъ. Но когда по представленію о томъ не угодно будетъ отмѣнить, тогда уже исполняется оной безмолвно".

На проектъ Завадовскаго со стороны многихъ сенаторовъ послѣдовали замѣчанія. Указывалось, что неприкосновенность дворянскихъ правъ требуетъ не допускать исполненія приговоровъ о лишеніи дворянства иначе, какъ съ утвержденія Государя (Муравьевъ и Тейльсъ); что и въ случаѣ единогласія протестъ генералъ-прокурора можетъ обусловить передачу дѣла изъ департамента въ общее собраніе, изъ общаго собранія Государю (Державинъ, Строгановъ, Тейльсъ); что сенаторовъ слѣдовало бы назначать изъ кандидатовъ, избираемыхъ „отъ всѣхъ другихъ присутственныхъ мѣстъ и знаменитыхъ особъ въ обѣихъ столицахъ" (Державинъ), что „единожды Государемъ пожалованный въ сенаторы да не лишится никогда сего толикаго важнаго наименованія, гдѣ бы онъ ни былъ, развѣ противными сему именитому званію поступками симъ недостойнымъ носить оное сдѣлается" (Тейльсъ); что, при представленіяхъ отъ Сената Государю, нельзя ограничиваться посылкой всегда только двухъ сенаторовъ, „ибо могутъ мнѣнія раздѣлиться на три и больше разномыслія, и тогда двухъ сенаторовъ будетъ недостаточно (Пущинъ, гр. Толстой, князь Сагаловъ, Макаровъ, Захаровъ); что и единогласныя постановленія общаго собранія для чего не позволить печатать для народнаго свѣдѣнія, съ одной стороны для того, чтобы пріобрѣсти ими болѣе въ государствѣ довѣренности, а съ другой, чтобы пріобрѣсти средство поученія юриспруденціи молодыхъ людей, когда теперь гніютъ они въ архивахъ. Бояться пересудовъ, буде дѣла рѣшены справедливо, было бы

малодушіе и гордость. Надобно только быть Сенату Сенатомъ,— мечта ужаса отъ просвѣщенія народнаго тотчасъ исчезнетъ“ (Державинъ).

Проектъ гр. Завадовскаго и замѣчанія на него обсуждались въ трехъ засѣданіяхъ общаго собранія (9, 19 и 20 іюля 1801 г.), и затѣмъ въ засѣданіи 26 іюля принята Сенатомъ нѣсколько измѣненная редакція. Къ первой статьѣ въ концѣ сдѣлано добавленіе о невершеніи дѣлъ по уголовнымъ преступленіямъ дворянъ безъ утвержденія Государя. Согласно предложенію Державина, было включено постановленіе о печатаніи единогласныхъ рѣшеній общаго собранія. Единогласныя рѣшенія признаны окончательными только при условіи пропуска ихъ генералъ-прокуроромъ.

Этотъ докладъ Сената былъ представленъ Государю вмѣстѣ съ замѣчаніями отдѣльныхъ сенаторовъ [1]). Окончательное рѣшеніе этого дѣла, однако, очень замедлилось. Причиной замедленія была, очевидно, невыясненность и въ самихъ правительственныхъ сферахъ, въ чемъ должна состоять реформа управленія. Въ неоффиціальномъ комитетѣ выдвигалась тогда мысль о введеніи у насъ министерской системы управленія, а это было несовмѣстимо съ возстановленіемъ Сената въ первоначальномъ его значеніи, со сосредоточеніемъ всего управленія въ его рукахъ. Приходилось откладывать реформу Сената до окончательнаго разрѣшенія вопроса о министерствахъ, и, дѣйствительно, указъ о правахъ Сената изданъ въ одинъ день съ манифестомъ объ учрежденіи министерствъ.

Къ тому же и сторонники расширенія власти Сената, представители охранительныхъ теченій, не были согласны между собой. Даже подписавшіе докладъ Сената выдвигали затѣмъ свои собственные проекты, болѣе или менѣе своеобразные.

Такъ, Державинъ представилъ Государю цѣлый „Проектъ устройству Сената“, въ основу котораго положена мысль устроить Сенатъ „въ духѣ Екатерины, т.-е. сообразно ея учрежденію о губерніяхъ, съ раздѣленіемъ обязанности управленія на четыре власти: законодательную, судную, исполнительную и оберегательную, смѣшанныя въ регламентахъ Петра Великаго“ [2]).

---

[1]) Сборникъ Археологическаго института. Книга I. Спб. 1878 г., стр. 68—118.

[2]) Проектъ Державина сохранился въ Архивѣ Государственнаго Совѣта и въ Императорской Публичной Библіотекѣ. Калачевъ напечаталъ его въ Сборникѣ Археологическаго Института, т. I, 1878, приписавъ Сперанскому, который будто бы составилъ его для графа Завадовскаго. Рѣпинскій думалъ, что проектъ этотъ составленъ Дмитріевымъ или Трощинскимъ. Но сравненіе

Державинъ предполагалъ всѣ четыре власти ввѣрить Сенату, какъ верховному правительству подъ Высочайшимъ наблюденіемъ, состоящему изъ собранія первыхъ государственныхъ чиновъ, подъ предсѣдательствомъ Государя.

Орудіемъ каждой власти предполагается лицо подъ названіемъ министра.

Власть законодательная Сената по важности своего предмета составляется изъ общаго собранія всѣхъ онаго членовъ и министровъ, при которыхъ находится коммиссія законодательства, подъ вѣдѣніемъ министра законодательной власти. Это законодательное общее собраніе сочиняетъ и разсматриваетъ законы, выслушиваетъ именные указы, баллотируетъ на должности, производитъ въ чины и обсуждаетъ вопросы о ходатайствахъ Сената предъ Государемъ о всенародныхъ нуждахъ.

Власть судебная составляется изъ нѣкотораго числа сенаторовъ и министра судебной власти, съ ними присутствующаго. Сей судебный департаментъ, установляемый на основаніи губернскихъ гражданскихъ и уголовныхъ палатъ, раздѣляется на двѣ верховныя палаты, уголовную и гражданскую. Къ гражданской причисляется до окончанія межеванія отдѣленіе межевыхъ дѣлъ. По великому пространству Россіи и множеству судебныхъ дѣлъ для успѣшности можно учредить такіе же судебные департаменты въ Москвѣ и другихъ губерніяхъ, а управленіе ими, вмѣсто министра, поручить старшимъ сенаторамъ. Въ случаѣ разногласія сенаторовъ въ палатахъ судебнаго департамента дѣло переносится въ судебное общее собраніе.

Власть исполнительная составляется также изъ нѣкотораго числа сенаторовъ и министра власти исполнительной. Сей департаментъ называется „Императорское верховное правленіе“, установляется на основаніи губернскихъ правленій, казенныхъ палатъ и приказовъ общественнаго призрѣнія и раздѣляется на три отдѣленія: верховное исполнительное правленіе, верховную палату казенныхъ дѣлъ и верховный приказъ общественнаго призрѣнія. Императорское верховное правленіе имѣетъ также общія собранія по дѣламъ, вызывающимъ въ отдѣленіяхъ его разногласія, и по государственнымъ дѣламъ, особливаго уваженія заслуживающимъ.

проекта съ тѣмъ, чтб о своемъ проектѣ говоритъ самъ Державинъ въ своихъ Запискахъ (Сочиненія, т. VI, стр. 727), устраняетъ всякое сомнѣніе въ томъ, что это его проектъ. См. мою статью въ Журн. Мин. Юстиціи 1896, декабрь, „Проектъ устройству Сената Державина“.

Власть оберегательная составляется изъ министра оберегательной власти, или генералъ-прокурора, и его помощниковъ, или оберъ-прокуроровъ, подъ именемъ оберегательной думы. Дума эта дѣйствуетъ чрезъ своихъ членовъ на основаніи генералъ-прокурорскихъ и прочихъ прокурорскихъ должностей, по всѣмъ департаментамъ Сената, ихъ отдѣленіямъ и по всѣмъ правительствамъ Имперіи. Общія ея собранія созываются для законодательныхъ совѣтованій и для разсужденія и соглашенія разныхъ мнѣній сенаторовъ.

По проекту, кандидаты въ сенаторы выбираются изъ четырехъ служащихъ классовъ собраніемъ знатнѣйшихъ государственныхъ чиновъ и 5-классными всѣхъ присутственныхъ мѣстъ чиновниками въ обѣихъ столицахъ. Изъ трехъ кандидатовъ выбираетъ Государь одного сенатора; изъ сенаторовъ избираетъ онъ министровъ. Кандидаты въ оберъ-прокуроры избираются по представленію оберегательнаго министра общимъ собраніемъ Сената и утверждаются Государемъ.

Обязанность законодательной власти заключается въ сочиненіи новыхъ узаконеній и въ исправленіи старыхъ. Ежели о томъ послѣдуетъ повелѣніе Императорскаго Величества, то министръ законодательной власти объявляетъ законодательному собранію и записываетъ въ журналъ; потомъ, истребовавъ, откуда надлежитъ, къ тому нужныя свѣдѣнія, отдаетъ коммиссіи законодательства, въ вѣдѣніи его состоящей, дабы она, по здравомъ, въ чемъ нужно, соображеніи, сочинила проектъ повелѣннаго узаконенія, разсмотрѣть предлагаетъ законодательному собранію и по апробаціи вноситъ докладомъ Императорскому Величеству; по Высочайшей конфирмаціи законодательное собраніе записываетъ въ книгу законовъ и къ исполненію посылаетъ въ Императорское верховное правленіе. Если же благоугодно будетъ Императорскому Величеству безъ вышесказанныхъ повелѣній дать отъ себя какой-либо новый законъ, то оный равномѣрно вносится въ книгу законовъ и исполняется; буде же, паче чаянія, встрѣтится въ ономъ какое неудобство, то законодательное собраніе входитъ со всеподданнѣйшимъ представленіемъ чрезъ своего министра, объясняя причины и обстоятельства онаго; а въ случаѣ неуваженія, повинуется безмолвно. Если же законодательный министръ самъ собою или по чьему-либо отношенію усмотритъ надобность въ новомъ узаконеніи, то представляетъ о томъ Императорскому Величеству; сама же собою и никакая власть Сената не приступаетъ къ сочиненію или исправленію законовъ. Въ случаѣ отсутствія Императорскаго Величества изъ имперіи,

если окажется времени нетерпящая надобность въ какомъ-либо новомъ узаконеніи, тогда, по приговору законодательнаго собранія, оное сочиняется, но, не записывая въ книгу законовъ, отсылается въ Имперское верховное правленіе, для единовременнаго по тому только случаю, до возвращенія Императорскаго Величества, исполненія.

Верховное Императорское правленіе объемлетъ всѣ части государственнаго правленія, хозяйства и общественнаго призрѣнія. Первое его отдѣленіе имѣетъ главнѣйшимъ предметомъ обнародованіе узаконеній, полицію, дѣла пограничныя, синодскія и другихъ религій, государственный архивъ, герольдію, наборъ рекрутъ и проч. Верховная казенная палата вѣдаетъ казенное управленіе и всѣ мѣста, гдѣ денежныя суммы обращеніе имѣютъ, монетный департаментъ, сельское домоводство, мануфактуры, коммерцію, рудокопство, государственные банки, снабженіе сухопутныхъ и морскихъ силъ, строеніе городовъ, казенныхъ зданій, населеніе и проч. Верховный приказъ общественнаго призрѣнія имѣетъ въ своемъ вѣдѣніи академіи, кадетскіе корпуса, народныя училища, университеты, врачебныя заведенія, воспитательные дома, всѣ приказы общественнаго призрѣнія, опеки и все, что до просвѣщенія и человѣколюбивыхъ заведеній принадлежитъ, кромѣ совѣстныхъ судовъ.

Каждый членъ этихъ отдѣленій, не будучи особеннымъ правителемъ мѣстъ, обязанъ посредствомъ текущей переписки собирать о нихъ свѣдѣнія и, руководствуясь ими, споспѣшествовать пользамъ государства. Въ дѣлахъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, каждый членъ по своей части, для лучшаго объясненія, подноситъ самъ отъ лица Сената доклады, но не иначе, какъ по общему соображенію и по соглашенію съ другими членами.

Обязанность судебнаго департамента заключается въ высшей ревизіи дѣлъ уголовныхъ, гражданскихъ, межевыхъ и военныхъ судовъ. Обязанность верховнаго Императорскаго правленія объемлетъ всѣ части государственнаго правленія, хозяйства и общественнаго призрѣнія. Въ дѣлахъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, каждый членъ по своей части, для лучшаго объясненія, подноситъ самъ отъ лица Сената докладъ Императорскому Величеству.

Обязанность оберегательной власти основывается на должности генералъ-прокурора. Оберегательный министръ по законодательству, разрѣшенію сумнительствъ въ законахъ и казусахъ, и при соглашеніи разногласія сенаторовъ, одинъ безъ совѣтыванія въ собраніи своихъ помощниковъ дѣлать заключенія и пред-

лагать Сенату не долженъ: ибо оберегательная власть есть око Императорскаго Величества, и всѣ члены оной долженствуютъ по законамъ говорить одними устами. Но при равенствѣ голосовъ мнѣніе министра дѣлаетъ перевѣсъ.

Кромѣ того, Державинъ предполагалъ возложить на оберегательнаго министра ходатайство въ правительствахъ по дѣламъ Императорскаго двора.

Всѣ вообще министры, кромѣ оберегательнаго, который имѣетъ свое особое мѣсто, засѣдаютъ въ Сенатѣ съ прочими сенаторами по старшинству чиновъ. Они управляютъ канцеляріей своего департамента Сената. Они докладываютъ Государю по всѣмъ текущимъ дѣламъ своего департамента и объявляютъ Высочайшія повелѣнія, созываютъ общія собранія, устраиваютъ по государственнымъ и общимъ дѣламъ между собою конференціи и могутъ въ случаѣ надобности приглашать къ тому и сенаторовъ.

Что касается Правительствующаго Сената въ цѣломъ его составѣ, то всѣ присутственныя мѣста, кромѣ Синода и Вышняго совѣстнаго суда подчинены ему. Онъ назначаетъ, по представленію герольдіи, всѣ губернскіе чины до VII класса, а на высшіе представляетъ Государю кандидатовъ къ утвержденію. Въ Сенатъ вносятся всѣ именныя повелѣнія, кромѣ подлежащихъ особливой тайнѣ. Сенатъ имѣетъ право, торжественно представляясь Государю, приносить за милости благодарность, а равно въ чрезвычайныхъ случаяхъ ходатайствовать о всенародныхъ нуждахъ. Въ случаѣ разногласія Сенатъ посылаетъ отъ разномыслящихъ сторонъ по депутату для объясненій Государю.

Каждый отдѣльный сенаторъ имѣетъ свободный доступъ къ Государю, имѣетъ право объявлять словесныя повелѣнія; можетъ при всякомъ случаѣ войти въ присутственное какое-либо мѣсто и, обозря, о состояніи онаго представить Сенату; они судятся только въ самомъ Сенатѣ.

Проектъ Державина очень понравился Государю, да и въ обществѣ онъ возбуждалъ большіе толки: его называли конституціей и даже кортесами. Но, по справедливому замѣчанію Ѳ. М. Дмитріева, „онъ сочинилъ такую „организацію“, которую едва ли бы приняла сама Екатерина. Эта „организація“ чрезвычайно любопытна, какъ доказательство совершеннаго отсутствія политическаго смысла и полнаго пренебреженія къ недавнимъ опытамъ“ [1]).

[1]) Сперанскій и его государственная дѣятельность съ общимъ очеркомъ исторіи внутренняго управленія въ XVIII вѣкѣ. Русскій Архивъ, 1868, № 10, ст. 1585, 1586.

Схема Учрежденія о губерніяхъ вовсе непригодна для организаціи верховнаго управленія. Она вся разсчитана именно на мѣстное управленіе и предполагаетъ надъ собою высшія центральныя установленія. Въ ней нѣтъ мѣста власти законодательной, а придуманное Державинымъ признаніе орудіемъ ея одного министра законодательной власти, при которомъ общее собраніе Сената получило лишь совѣщательное значеніе, являлось ничѣмъ необоснованнымъ и совершенно несообразнымъ примѣненіемъ къ организаціи законодательной власти формъ, свойственныхъ только органамъ исполнительной власти. Полувыборный составъ Сената, какъ его проектировалъ Державинъ, съ избраніемъ кандидатовъ въ сенаторы высшимъ чиновничествомъ, привелъ бы къ безграничному господству бюрократіи, которая соединила бы тогда въ своихъ рукахъ всю полноту государственной власти, тѣмъ болѣе, что при той постановкѣ, какая въ проектѣ дается оберегательной власти, ею совершенно подрывалась бы самостоятельность сенатскихъ коллегій.

Сенатскій докладъ былъ сначала представленъ на обсужденіе неоффиціальнаго комитета 5 августа 1801 года, и тутъ дѣло затянулось настолько, что лишь 21 апрѣля 1802 года докладъ былъ представленъ совѣту.

Обсужденіе вопроса въ комитетѣ началось съ доклада о немъ Новосильцева. Докладчикъ исходилъ изъ того, что не слѣдовало считать Сенатъ законодательнымъ учрежденіемъ. При самомъ основаніи его Петръ I предоставлялъ ему власть не иначе, какъ для пользованія ею подъ своимъ предсѣдательствомъ, т. е. подъ своимъ руководствомъ, потому что самодержавный президентъ можетъ имѣть съ подчиненными ему членами только сношеніе владѣльца съ управляющимъ. Подобная организація не позволяетъ и думать о вручени столь важной власти собранію, которое по самому составу своему не можетъ пользоваться довѣріемъ народа и, состоя исключительно изъ лицъ, назначаемыхъ верховною властью, не допускало бы участвовать обществу въ составленіи законовъ. Съ другой стороны, Императоръ, давъ Сенату значительныя права, связалъ бы себѣ руки такъ, что не могъ бы выполнить всего задуманнаго имъ на общую пользу, и встрѣтилъ бы въ невѣжествѣ этихъ людей помѣху, которая имѣла бы опасныя послѣдствія въ случаѣ борьбы между верховною властью и правительственными учрежденіями. Поэтому Сенатъ надо ограничить судебною властью, но въ широкомъ размѣрѣ, съ полною независимостью отъ опеки генералъ-прокурора. Предоставя такимъ образомъ свободный ходъ правосудію и учредивъ верховную па-

лату суда, правительство обезпечитъ гражданамъ величайшее благо.

Затѣмъ обсуждались замѣчанія Державина и гр. Воронцова. Члены комитета находили, что отъ проекта Державина, одобряемаго Государемъ, нельзя ничего ожидать, такъ какъ онъ основанъ на „весьма ошибочномъ раздѣленіи властей", и Новосильцевъ по этому поводу распространился объ истинныхъ началахъ раздѣленія властей. Трудомъ Воронцова остался недоволенъ и самъ Государь, такъ какъ тотъ облекалъ всею властью Сенатъ, упустивъ изъ виду, что этому собранію надлежитъ предоставить судебную часть и ничего болѣе.

При слѣдующемъ обсужденіи вопроса, 11 сентября, въ Москвѣ при участіи только Строганова и Новосильцева, они вновь старались убѣдить Государя въ необходимости предоставить Сенату только одну судебную власть и указывали на неудобства врученія ему власти законодательной, какъ это предполагалось въ запискѣ Зубова, а также исполнительной и охранительной, какъ того требовалъ Державинъ. Относительно нежелательности предоставленія Сенату законодательной власти сослались на мнѣніе Лагарпа, и Государь противъ этого не спорилъ. Но вопросъ объ исполнительной власти возбудилъ разногласія— Строгановъ и Новосильцевъ говорили, что „не слѣдуетъ себѣ связывать руки, и что лучше предоставить администрацію одному человѣку, съ возложеніемъ на него отвѣтственности, нежели отдать ее въ руки многихъ. Не слѣдовало слишкомъ распространять права Сената, чтобы, сохранивъ власть, устроить управленіе по собственному усмотрѣнію. Государь возражалъ на это, что Сенату предполагалось предоставить лишь власть получать свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціей, а не имѣть на нее вліяніе. Хотя такая идея, замѣчаетъ въ своемъ отчетѣ Строгановъ, была весьма сомнительна, тѣмъ не менѣе ему не возражали, боясь, что онъ заупрямится. Противъ предоставленія Сенату охранительной власти члены комитета указывали, что такая охранительная власть будетъ призрачна, что истинная охрана заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи. Но Государь находилъ, что предполагаемая имъ мѣра служила приближеніемъ къ цѣли. Въ заключеніе онъ поручилъ имъ составить проектъ указа о Сенатѣ. Это было исполнено Строгановымъ, представившимъ свою записку о Сенатѣ въ засѣданіе 9 декабря. Обсужденіе ея происходило затѣмъ еще въ двухъ засѣданіяхъ, 30 декабря 1801 и 6 января 1802 года. По предложенію Государя, изъ вѣдѣнія Сената рѣшено изъять

военное управленіе и народное образованіе. Административныя дѣла предполагали раздѣлить между двумя департаментами. Строгановъ думалъ разграничить ихъ компетенцію по степени важности дѣлъ, но Государь нашелъ болѣе удобнымъ установить, чтобы въ одинъ изъ административныхъ департаментовъ стекалось все относящееся къ исполнительной части, а въ другомъ—дѣла по управленію. Кромѣ того, по совѣту оберъ-прокурора перваго департамента Резанова, рѣшено увеличить число судебныхъ департаментовъ.

Въ комитетѣ обсуждался также порядокъ назначенія сенаторовъ. Первоначально, въ засѣданіи 24 іюня 1801 г., Государь предполагалъ предоставить губернаторамъ представлять по два кандидата для составленія общаго списка лицъ, изъ которыхъ избирались бы имъ сенаторы. Но Новосильцевъ выразилъ сомнѣніе, чтобы намѣченные такимъ порядкомъ кандидаты оказались дѣйствительно способны къ такой важной должности. Позднѣе, 6 января 1802 г., на обсужденіе комитета было предложено предположеніе Державина предоставить выборъ кандидатовъ изъ лицъ первыхъ четырехъ классовъ въ каждомъ уѣздѣ дворянамъ первыхъ восьми классовъ, а потомъ уже назначать сенаторовъ изъ общаго списка кандидатовъ. Это предположеніе также было отвергнуто, во-1-хъ, потому, что лица 4-хъ классовъ не довольно извѣстны избирателямъ для дѣльнаго выбора, и, во-2-хъ, дворянскіе выборы всегда у насъ много зависятъ отъ произвола губернаторовъ; въ особенности же это окажется при выборѣ кандидатовъ на важныя мѣста сенаторовъ. По мнѣнію комитета, подобныя мѣры въ Россіи еще были несвоевременны.

Послѣднее обсужденіе вопроса о преобразованіи Сената происходило въ комитетѣ 17 марта. При этомъ были исключены изъ проекта двѣ статьи, несогласованныя съ готовившимся Учрежденіемъ министерствъ, а именно—постановленіе о томъ, чтобы губернаторы и предсѣдатели присутственныхъ мѣстъ, въ чрезвычайныхъ либо сомнительныхъ случаяхъ, должны были испрашивать разрѣшеніе Сената и о томъ, что Сенату вѣдать о всѣхъ донесеніяхъ губернскихъ прокуроровъ.

Въ этомъ же засѣданіи комитета Государь сообщилъ о передачѣ дѣла на обсужденіе совѣта. Графъ Кочубей замѣтилъ, что совѣтъ выскажется противъ проекта, находя его недостаточнымъ. Государь отвѣтилъ, что графъ можетъ подать въ совѣтъ голосъ противъ проекта, и что это послужитъ къ отвращенію подозрѣній насчетъ участія въ немъ неоффиціальнаго комитета.

Дѣло было доложено совѣту 21 апрѣля и разсмотрѣно имъ въ четырехъ засѣданіяхъ, 24 и 28 апрѣля и 1 и 5 мая. Пред-

сказанія графа Кочубея оправдались. Въ архивѣ государственнаго совѣта напечатаны мнѣнія 13 членовъ совѣта, изъ нихъ только трое ограничиваются предложеніемъ частныхъ поправокъ.

Въ общемъ одобряя проектъ, графъ С. П. Румянцевъ выставилъ свой собственный проектъ. Девять другихъ членовъ высказались противъ надобности и своевременности изданія новаго положенія о должности Сената. Въ архивѣ, къ сожалѣнію, не указано, сколько именно членовъ присутствовало тогда на засѣданіяхъ, но во всякомъ случаѣ девять голосовъ составляли уже значительное большинство. Всѣхъ членовъ совѣта тогда было 14 [1]).

Изъ противниковъ проекта первымъ подалъ свое мнѣніе Куракинъ, рѣшительно заявивъ, что „къ распространенію правъ Сената и къ дарованію оному какихъ-либо новыхъ преимуществъ нѣтъ теперь надобности и истинныхъ къ тому побуждающихъ причинъ. Особенно несвоевременнымъ находилъ онъ задуманное преобразованіе Сената, „когда по уваженію того сожалительнаго поката всѣхъ умовъ, ложными правилами себя соблазняющихъ къ вольности необузданной и ко всякому посягательству не токмо на умаленіе, но даже и на уничтоженіе древняго порядка и той законной власти, коими государство многими вѣками до сего существовало и охранялось, клонится къ умноженію и введенію правъ и преимуществъ новыхъ, существомъ и дѣйствіемъ своими власть самодержавную умаляющихъ“. Дѣйствительные недостатки Сената онъ считалъ возможнымъ исправить частными мѣрами: разборомъ лицъ въ Сенатъ опредѣляемыхъ, исправленіемъ обряда внутренняго въ теченіи и производствѣ дѣлъ по канцеляріи и т. п.

Беклешовъ находилъ, что „во всемъ проектѣ никакого существеннаго преобразованія Сенату не заключается, а повторяется токмо, что̀ въ законныхъ постановленіяхъ и правилахъ донынѣ содержится“, и потому признавалъ „предложенный проектъ для пользы государственной и выгоды народной не только недостаточнымъ, но и собственной своей цѣли и намѣренію не соотвѣтствующимъ, по которому для желаемаго успѣха въ дѣлахъ и общаго нуждъ удовлетворенія достигнуть невозможно, а подлежитъ необходимо, для установленія не суетнаго обряда, а общеполезнаго порядка, какъ внутреннее расположеніе Сената, такъ и образъ производства въ немъ дѣлъ, нераздѣльно съ канцеля-

[1]) Графъ Н. И. Салтыковъ, графъ В. А. Зубовъ, князь А. Б. Куракинъ, графъ А. И. Васильевъ, князь П. В. Лопухинъ, Д. П. Трощинскій, графъ П. В Завадовскій, графъ А. Р. Воронцовъ, графъ Н. П. Румянцевъ, графъ П. С. Мордвиновъ, графъ В. П. Кочубей, графъ С. П. Румянцевъ, С. К. Вязмитиновъ, А. А. Беклешовъ.

ріей, исправить, недостаткамъ пособить, затрудненіе отвратить и вообще весь составъ онаго привести въ такое устройство, отъ котораго бы прямого дѣйствія ожидать можно было—что пользы въ компасѣ и картѣ, когда корабль на мели или отъ течи моря не держитъ!" Самъ онъ представилъ планъ раздѣленія Сената на восемь департаментовъ. Въ Петербургѣ онъ предполагалъ шесть департаментовъ. Первый вѣдаетъ дѣла къ государственному управленію и къ полицейскому распорядку относящіяся. Второй — дѣла къ хозяйству и доходамъ государственнымъ принадлежащія. Третій—уголовныя. Четвертый—гражданскія. Пятый — всѣ судебныя дѣла губерній, состоящихъ на особыхъ правахъ. Шестой—межевыя дѣла. Наконецъ, два московскихъ департамента суть отдѣленія III и IV департаментовъ.

Въ томъ же смыслѣ высказался и Кочубей. „Возвратить Сенату то, что̀ у него было отнято, конечно, желательно; но что касается до установленія чего-либо, кромѣ судопроизводства и канцеляріи, не удобнѣе ли оставить сіе до того времени, когда новое законоположеніе россійское къ окончанію приведено будетъ. Суды, вѣроятно, испытываютъ нѣкоторую перемѣну, а, конечно, съ ними и Сенатъ". Поэтому онъ предлагалъ „указъ Совѣту внесенный замѣнить другимъ, въ коемъ однѣ бы только статьи до судопроизводства относящіяся находились, не упоминая ничего о правахъ и преимуществахъ Сената. Скажутъ, можетъ быть, что послѣ вызова Государемъ учиненнаго нельзя чего-нибудь теперь не положить. Но Государь не потому, конечно, чтобъ перемѣнились мысли его, но желая лучше все сообразить, можетъ не спѣшить принятіемъ новыхъ мѣръ. Онъ отлагаетъ, чтобы сдѣлать лучше, и молчаніе его теперь не можетъ приписано быть нехотѣнію привести Сенатъ въ свойственное ему положеніе".

Къ этому отрицательному взгляду на дѣло примкнулъ также Мордвиновъ, находившій, „что Сенатъ, бывъ мѣстомъ присутственнымъ, а не корпусомъ политическимъ, можетъ имѣть должности, а не права; что должности сіи достаточно опредѣлены данными ему повелѣніями, которыя никогда постановленіемъ не отмѣнялись, а если произошло въ нихъ нарушеніе отъ поведенія лицъ, довѣренность носящихъ. то поведеніемъ же, а не указомъ и исправлять ихъ надлежитъ". Зубовъ, Николай Румянцевъ, Вязмитиновъ, Лопухинъ, Васильевъ говорили то же самое.

Графъ Сергѣй Румянцевъ выступилъ съ своимъ особымъ проектомъ раздѣленія Сената на двѣ палаты: вышнюю палату правительства и вышнюю палату правосудія. Каждая изъ нихъ состоитъ изъ двухъ департаментовъ. Первый департаментъ палаты

правительства вѣдаетъ казенные доходы, другой—прочія правительственныя мѣста; при нихъ состоитъ генералъ-прокуроръ. Палата правосудія раздѣляется на департаменты гражданскій и уголовный, при нихъ соотвѣтственно генералъ-прокурору состоитъ оберегатель законовъ. Относительно палаты правосудія Румянцевъ выражалъ увѣренность, что „Государь, слѣдуя внушеніямъ просвѣщенной справедливости, отречется охотно отъ всякаго вліянія въ судахъ и, по примѣру прочихъ государей самодержавныхъ, сдѣлаетъ членовъ сей палаты независимыми, утвердивъ ихъ въ должности по жизнь, развѣ бы въ преступленіяхъ какихъ были они уличены и то не инако, какъ публичнымъ судомъ". Кромѣ того, онъ считалъ необходимымъ „нѣкоторое различіе сдѣлать между повелѣніями Высочайшими, кои относятся къ временнымъ распоряженіямъ, къ случаямъ и лицамъ, съ тѣми, изъ коихъ имѣетъ составиться Уложеніе государственное. Ощутительно по крайней мѣрѣ для всякаго, что воля монаршая, устраивающая благосостояніе цѣлаго народа, и та же воля, удостоивающая, примѣрно, благородную дѣву званіемъ фрейлинскимъ, не однимъ и тѣмъ же наименованіемъ образоваться должны".

Немногіе принципіальные сторонники проекта предлагали все-таки частныя къ нему поправки. Завадовскій и Воронцовъ предлагали возстановить нѣкоторыя постановленія сенатскаго доклада относительно требованія единогласія и въ общемъ собраніи, относительно изданія побудительныхъ указовъ отъ имени самого Сената и т. п. Воронцовъ кромѣ того, указывая, что предполагаемое преобразованіе Сената не имѣетъ никакого отношенія „къ идеямъ французскими дѣлами порожденнымъ", что нѣтъ его и „въ обязанности, возлагаемой на Сенатъ, дѣлать самодержавной власти представленія, если повелѣнія ея найдетъ онъ въ исполненіи неудобными или народу отяготительными": напротивъ, мысль сія утверждена и въ наказѣ Екатерины II, и въ проектѣ ея о Сенатѣ. Дозволеніе такое отвратитъ и остережетъ скороспѣшность, при частныхъ докладахъ допускаемую, и обезопаситъ государство отъ важныхъ личныхъ ошибокъ".

Трощинскій, отстаивая проектъ, заявлялъ, что онъ не видитъ другого способа обратить Сенатъ на прежнее его установленіе, какъ подтвердивъ его права и обязанности и присоединивъ къ нимъ нужныя на будущее время предосторожности. Ожидать сего возвращенія отъ единой перемѣны въ правилахъ лицъ, значило бы основать его бытіе на личныхъ свойствахъ людей. Но и Трощинскій предлагалъ частныя поправки къ проекту: исключить все введеніе, начавъ просто со словъ: „разсмотрѣвъ представлен-

ный отъ Сената докладъ", установить и для общаго собранія требованіе единогласія, считая „право единогласнаго рѣшенія правомъ отъ учредителя Сената ему даннымъ". По ст. 8 проекта Трощинскій указывалъ на необходимость выразить въ ней болѣе опредѣленно, что право представленія Государю распространяется и на общія дѣла государственныя, „гдѣ Сенатъ, яко хранилище законовъ и верховное мѣсто исполненія ихъ, имѣетъ обязанность представлять встрѣчаемыя имъ неудобства" [1]).

Въ самый день послѣдняго засѣданія совѣта по этому дѣлу, о сужденіяхъ его было сообщено въ неоффиціальномъ комитетѣ Кочубеемъ, который и тутъ поддерживалъ свое мнѣніе, что лучше всего было бы обнародовать указъ, въ коемъ излагалась бы только процедура занятій Сената, безъ упоминанія о его правахъ. Государь сказалъ только, что онъ прикажетъ переписать всѣ предложенныя мнѣнія, чтобы сообщить ихъ комитету. Въ запискахъ Строганова нѣтъ указаній на дальнѣйшее обсужденіе вопроса въ комитетѣ. Но, повидимому, и самъ Государь колебался: только черезъ четыре мѣсяца, 8 сентября 1802 года, былъ обнародованъ указъ о должности Сената, въ одинъ день съ изданіемъ Учрежденія министерствъ.

Указъ этотъ далеко не осуществляетъ первоначальнаго намѣренія, выраженнаго въ указѣ 5 іюня 1801 года, возстановить Сенатъ въ томъ значеніи, какое онъ имѣлъ въ царствованіе Петра Великаго и Елизаветы.

Да и дѣйствительно, разъ были учреждены министры, какъ органы активнаго управленія и какъ непосредственные докладчики верховной власти по дѣламъ управленія, невозможно уже было сохранить за Сенатомъ прежнюю полноту власти. Приходилось ограничить ея дѣятельность функціей надзора. Въ этомъ смыслѣ и было составлено тогда новое Учрежденіе Сената. Ст. 1 Указа о правахъ и обязанностяхъ Сената (20.405) постановляла, что „Сенатъ есть верховное мѣсто въ имперіи; имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста, онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія; наблюдаетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными, имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣяній во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ". Вмѣстѣ съ тѣмъ Учрежденіе министерствъ обязывало министровъ представлять ежегодно чрезъ Сенатъ письменный отчетъ Государю (ст. XII). Сенатъ,

[1]) Архивъ Государственнаго Совѣта, т. III, ч. I, столб. 15—50.

разсмотрѣвъ отчетъ, требуетъ отъ министра объясненій и докладываетъ Государю свое мнѣніе объ отчетѣ министра (ст. XIII). Кромѣ того, Сенату предоставлялось, если онъ и раньше года усмотритъ изъ доношеній губернскихъ прокуроровъ, что въ какую-либо часть вкрались злоупотребленія, требовать отъ министра объясненій, и если признаетъ ихъ неудовлетворительными, докладывать о томъ Государю (ст. XIV). Такъ какъ въ царствованіе Екатерины значеніе Сената много пострадало отъ возраставшей власти генералъ-прокурора, то законъ 1802 г., сохранивъ за генералъ-прокуроромъ право не соглашаться съ заключеніемъ общаго собранія Сената, постановлялъ однако, что въ случаѣ несогласія генералъ-прокурора дѣло вносится къ Государю не чрезъ одного генералъ-прокурора, но при депутаціи отъ Сената, изъ одного или двухъ сенаторовъ противнаго генералъ-прокурору мнѣнія (ст. 9). Съ другой стороны, для рѣшенія дѣлъ въ общемъ собраніи, вмѣсто простого большинства, установлено было требовать большинство $^2/_3$ и тѣмъ какъ бы умалена самостоятельная власть Сената (ст. 13). На практикѣ, однако, сохранилось только послѣднее правило; первое же, по замѣчанію Сперанскаго, „по очевидному его неудобству вскорѣ само собою пало въ бездѣйствіе“ [1]).

Вскорѣ послѣ изданія этого указа Сенату представился поводъ воспользоваться предоставленнымъ ему правомъ, „если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи, или по частнымъ суднымъ несогласенъ съ прочими узаконеніями, или же неясенъ, представлять о томъ Императорскому Величеству“. Въ декабрѣ 1802 года Государю министромъ военныхъ силъ Вязмитиновымъ былъ представленъ докладъ военной коллегіи о правилахъ увольненія отъ службы дворянъ и вольноопредѣляющихся, удостоенный Высочайшаго утвержденія. Въ первой статьѣ этихъ правилъ постановлялось „объ отставкѣ недослужившихся до оберъ-офицерства изъ дворянъ унтеръ-офицеровъ и прежнихъ нижнихъ чиновъ по прошеніямъ на свое пропитаніе не прежде представлять, какъ по нахожденіи ихъ въ дѣйствительной службѣ 12 лѣтъ“. Когда докладъ этотъ былъ объявленъ Сенату, онъ принялъ его сначала безпрекословно, и опредѣлено было передать его для наблюденія за исполненіемъ въ четвертый департаментъ, о чемъ 17 декабря и былъ подписанъ журналъ. Но затѣмъ, черезъ девять дней, графомъ Северинымъ-Потоцкимъ подано было мнѣ-

[1]) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 46. Державинъ относитъ его отмѣну ко времени генералъ-прокурорства Лопухина.

ніе [1]), въ которомъ указывалось, что „первая статья вовѣки достопамятнаго указа 18 февраля 1762 г. опредѣляетъ ясно, что „всѣ находящіеся въ разныхъ службахъ дворяне могутъ оныя продолжать, сколь долго пожелаютъ и ихъ состояніе имъ дозволитъ". И хотя въ ст. 8 того указа сказано: „находящихся же нынѣ въ военной службѣ дворянъ въ солдатскихъ и прочихъ нижнихъ чинахъ менѣе оберъ-офицера не оставлять, развѣ кто болѣе 12 лѣтъ военную службу продолжалъ"; но выраженіе „находящихся нынѣ", очевидно, объясняетъ, что сія статья, поставленная не безъ причины послѣднею, имѣла въ виду только настоящее тогда время, и дворяне въ ней разумѣлись не иначе, какъ служившіе при самомъ изданіи указа, что таковой точно, а не иной смыслъ и цѣль сей статьи 8 доказывается тѣмъ, что въ теченіе послѣдовавшихъ 40 лѣтъ 18 статья славной, на вѣчные роды россійскому дворянству дарованной грамоты гласитъ: „Подтверждаемъ благороднымъ, находящимся въ службѣ, дозволеніе службу продолжать и отъ службы просить увольненія по сдѣланнымъ на то правиламъ". Хотя положеніе военной коллегіи естественно и неоспоримо, что въ такихъ случаяхъ подаютъ прошеніе по правиламъ, и по правиламъ не оставляютъ службу иначе, какъ въ положенное время года или по окончаніи смотровъ, что ожидаютъ рѣшенія и проч., но не думаю, чтобы сталъ кто утверждать, будто подъ именемъ правилъ долженъ разумѣться и 12-лѣтній срокъ, вводимый докладомъ. На семъ основаніи военная коллегія весьма удобно можетъ 24 или 36-лѣтнее время поставить въ число правилъ, и тѣмъ въ самые тѣсные предѣлы привести силу грамоты дворянской. Не простирая столь далеко робкихъ ожиданій, должно согласиться, что и 12-лѣтнее принужденное служеніе произведетъ на опытѣ великое неудобство. Вмѣсто ограниченнаго числа людей, которые удержаны будутъ на нѣсколько лѣтъ въ службѣ насильно (печальное прибѣжище полководцу), сколько тысячъ другихъ и поступить въ оную побоятся. Не жестоко ли столь чувствительнымъ образомъ опечалить дворянство цѣлой имперіи повреждениемъ силы драгоцѣннѣйшаго для него постановленія, которое Петръ III называетъ „непоколебимымъ утвержденіемъ Самодержавнаго Всероссійскаго престола", которое безсмертная Екатерина столько уважила, распространила,—постановленіе, напослѣдокъ, которое обожаемый Александръ торжественно наименовалъ и удостовѣрилъ „кореннымъ и непрелагаемымъ закономъ". Оставаться ли намъ въ молчаніи, когда докладъ, ниспровергая самое то, что̀ полагаетъ

[1]) Чтенія Имп. Общ. исторіи и древностей, 1864, кн. III, стр. 128—131.

основаніемъ своимъ, и предубѣдивъ, смѣю сказать, строгую внимательность Государя, коснулся почти единственнаго коренного закона, коимъ Россія справедливо гордиться можетъ? Не обязаны ли мы говорить, когда общее мнѣніе, кажется, насъ уже предварило? Вслѣдствіе сего мнѣніе мое то, чтобы Правительствующій Сенатъ на основаніи 9 статьи Высочайшаго указа вошелъ къ Его Императорскому Величеству со всеподданнѣйшимъ докладомъ: не благоугодно ли будетъ повелѣть министрамъ разсмотрѣть вновь упомянутое столь важное узаконеніе".

Мнѣніе это было оберъ-секретаремъ передано генералъ-прокурору Державину, и тотъ, найдя, что „оно написано не токмо дерзко противъ Сената, но и противъ Государя неприлично, который какъ бы въ какомъ народномъ правленіи сравненъ со всѣми гражданами", приказавъ его не записывать, представилъ Государю. „Государь, разсказываетъ Державинъ, какъ видно, зналъ о семъ мнѣніи, и едва ли не съ позволенія его оно написано, ибо тогда всѣ окружающіе были набиты конституціоннымъ французскимъ и польскимъ духомъ, а паче всѣхъ и какъ атаманъ ихъ, графъ Воронцовъ, который въ Сенатѣ при разсужденіи о правахъ онаго вводилъ мнѣнія аристократическія или ослабляющія единодержавную власть Государя; но не былъ же тому противенъ и графъ Валеріанъ Зубовъ, бывшій тогда въ Совѣтѣ и въ уваженіи Императора; Государь отвѣчалъ на докладъ весьма рѣзко сими именно словами: „Что же? мнѣ не запретить мыслить кто какъ хочетъ. Пусть его подаетъ, и Сенатъ пусть разсуждаетъ. Сенатъ это и разсудитъ, а я не мѣшаюсь. Прикажите доложить". Это было въ воскресенье, а въ слѣдующую пятницу 26 января 1803 года мнѣніе Потоцкаго было доложено общему собранію, и только два сенатора, Шепелевъ и Ананьевскій, высказались противъ него. Между тѣмъ слухи о происходившемъ въ Сенатѣ проникли въ общество. По словамъ Державина, въ Москвѣ „знатное и, можно сказать, глупое дворянство приняло съ восхищеніемъ мнѣніе графа Потоцкаго, такъ что въ многолюдныхъ собраніяхъ клали его на голову и пили за здоровье графа, почитая его покровителемъ россійскаго дворянства и защитникомъ его угнетенія; а глупѣйшія или подлѣйшія души не устыдились бюсты Державина и Вязмитинова, яко злодѣевъ, выставить на перекресткахъ, замаравъ ихъ дермомъ для поруганія". Ходила по рукамъ и „Ода господину Потоцкому" [1]).

За болѣзнью Державина согласительное предложеніе его было

[1]) Напечатана въ VII томѣ Сочиненій Державина, стр. 424.

доложено общему собранію оберъ-прокуроромъ перваго департамента, княземъ А. Н. Голицынымъ. Державинъ самъ явился въ Сенатъ лишь въ слѣдующее засѣданіе, когда должно было происходить подписываніе опредѣленія. Державинъ находилъ, что по важности дѣла и разногласію слѣдовало изложить лишь мнѣнія и предложенія генералъ-прокурора безъ всякаго приговора и въ такомъ видѣ представить дѣло Государю. „Нѣтъ, закричали нѣсколько сенаторовъ, приказываемъ, пиши приговоръ!“ Державинъ прибѣгъ тогда, чтобы прекратить пренія, къ старому петровскому правилу, согласно которому въ случаѣ разногласія давалось на диспутъ только три часа времени, для отсчета которыхъ ставились песочные часы. Когда срокъ протекалъ, самъ царь ударялъ по столу молоткомъ, и далѣе пренія не могли продолжаться. Такъ поступилъ и Державинъ. „Сѣдши на свое мѣсто, разсказываетъ Державинъ, за генералъ-прокурорскій столъ, онъ ударилъ по оному молоткомъ. Сіе какъ громомъ поразило сенаторовъ: поблѣднѣли, бросились на свои мѣста, и сдѣлалась чрезвычайная тишина. Не знаю, замѣчаетъ Державинъ, что было этому причиною, не показалось ли имъ, что Петръ Великій всталъ изъ мертвыхъ и ударилъ своимъ молоткомъ, къ которому по смерти его никто не смѣлъ прикоснуться. И по городу были о семъ случаѣ многіе и различные толки“.

Несмотря на противорѣчіе Державина, на Ѳоминой недѣлѣ Государь принялъ депутацію отъ Сената, состоявшую изъ Трощинскаго и графа Строганова. Трощинскій прочелъ мнѣніе Потоцкаго, резолюцію Сената и согласительное предложеніе Державина. По выслушаніи Государь всталъ и сказалъ, что онъ даетъ указъ [1]). Указъ этотъ былъ данъ 15 марта 1803 года (10.676), и въ немъ постановлялось, что слова ст. 9 указа 8 сент. 1802 года: „не касаясь вновь издаваемыхъ и подтверждаемыхъ Нами“, относятся единственно къ существовавшимъ уже законамъ и слѣдственно не даютъ въ настоящемъ случаѣ Правительствующему Сенату права основывать на сей статьѣ своего Намъ представленія“.

Въ дѣйствующемъ изданіи Учрежденія Сената на основаніи этихъ указовъ 1802 и 1803 гг. образована статья 202, гласящая такъ: „Если бы, по общимъ государственнымъ дѣламъ, существовалъ указъ, сопряженный съ великими неудобствами въ исполненіи, или, по частнымъ суднымъ, несогласный съ прочими узаконеніями или же неясный, то Сенату дозволяется входить

[1]) Державинъ, Записки (Сочиненія, т. VI, стр. 749—758).

съ докладомъ о семъ къ верховной власти; но когда по таковому представленію перемѣны не послѣдуетъ, то указъ остается въ силѣ. Сіе право Сената распространяется однакоже только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ Императорскимъ Величествомъ".

Когда по плану Сперанскаго предпринято было въ 1809 г. преобразованіе совѣта и министерствъ, то вмѣстѣ съ тѣмъ предполагалось преобразовать и Сенатъ. „Какъ судная часть по существу своему весьма различна отъ части правительственной, то и положено было дать обѣимъ симъ частямъ разныя и каждой свойственныя устройства; а для большей точности въ понятіяхъ различить самыя ихъ наименованія, назвавъ соединеніе правительственныхъ частей Сенатомъ правительствующимъ, а судныхъ—Сенатомъ судебнымъ". При этомъ министерства должны были считаться не среднимъ отдѣльнымъ учрежденіемъ, а самимъ Правительствующимъ Сенатомъ, котораго министры—члены, а министерства—составныя части. Сенатъ долженъ былъ при этомъ замѣнить собою и комитетъ министровъ. Хотя составленный въ этомъ смыслѣ проектъ былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ и тамъ принятъ большинствомъ, но утвержденіе его не состоялось. Въ началѣ царствованія этотъ проектъ былъ вновь разсмотрѣнъ и одобренъ комитетомъ 6 декабря 1826 года [1]), но и тогда не получилъ утвержденія, а затѣмъ уже болѣе вопросъ этотъ не возбуждался.

Только судебной реформой, приведшей къ образованію въ составѣ Сената совершенно обособлено поставленныхъ кассаціонныхъ департаментовъ, какъ бы осуществлена старая мысль о раздѣленіи Сената на судебный и правительственный. Но „правительственный" Сенатъ не слился съ министерствами или съ комитетомъ министровъ и въ этой, къ счастью сохранившейся вопреки предположеніямъ Сперанскаго, отдѣльности Сената отъ комитета—залогъ возможности для административныхъ департаментовъ Сената стать современемъ настоящимъ административнымъ судомъ высшей инстанціи. Сліяніе Сената съ комитетомъ, напротивъ, знаменовало бы собою смѣшеніе функціи надзора за законностью съ функціями активной администраціи.

---

[1]) Сборникъ Р. И. О., т. 74, стр. 9.

§ 66. Современное устройство Сената.

Дѣйствующее Учрежденіе Сената, воспроизводя въ нѣсколько измѣненномъ видѣ общія опредѣленія указа 8 сентября 1802 г., довольно опредѣленно отмѣчаетъ, что Сенату принадлежитъ собственно функція надзора.

Согласно опредѣленію первой статьи Учр. Сен., Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты изъ сей зависимости, а статьи 2 и 3 поясняютъ это опредѣленіе, указывая, что „Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія“ и „безпристрастному и нелицемѣрному его правосудію—верховная ревизія суда“, а также „завѣдываніе судебною частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда“.

Власть Сената ограничивается единою властью Государя, иной же высшей власти онъ надъ собою не имѣетъ (ст. 197). Его указы исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, какъ собственные Государя Императора, и одинъ Государь можетъ остановить сенатское повелѣніе (ст. 198). Но всѣ свои опредѣленія Сенатъ долженъ основывать на законахъ (ст. 200). Его власть самостоятельная, но подзаконная. Внѣшнимъ выраженіемъ подзаконности Сената служитъ то, что въ немъ, какъ и въ подчиненныхъ ему присутственныхъ мѣстахъ, стоитъ на столѣ зерцало, чего нѣтъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Если же подчиненное мѣсто или лицо усмотритъ разнорѣчіе въ опредѣленіяхъ Сената, то, не чиня исполненія, докладываетъ о томъ Сенату, который имѣетъ таковыя дѣла съ объясненіемъ своихъ опредѣленій вносить къ Государю (ст. 198).

Сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не оказывается точнаго закона, но во всякомъ случаѣ, требующемъ изданія новыхъ или дополненія либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія, и все дѣло вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніями, къ Государю чрезъ Государственный Совѣтъ (ст. 201).

Если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, сопряженный съ великими неудобствами въ исполненіи, или, по частнымъ суднымъ, несогласный съ прочими узаконе-

ніями, или же неясный, то Сенату дозволяется входить съ докладомъ о семъ къ верховной власти; но когда по такому представленію перемѣны не послѣдуетъ, то указъ остается въ своей силѣ. Сіе право Сенатъ распространяетъ однакоже только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ (ст. 202).

Сенатъ не можетъ самъ собою ни уничтожить, ни перемѣнить своего рѣшенія, безъ особаго Высочайшаго повелѣнія (ст. 207).

Въ изложеніи дѣйствующаго изданія Учрежденія Сената 1892 года первая статья, именуя Сенатъ „верховнымъ мѣстомъ", вмѣстѣ съ тѣмъ говоритъ о неподчиненіи ему „высшихъ государственныхъ установленій". Въ старыхъ изданіяхъ 1832, 1842 и 1857 годовъ этихъ словъ не было. Говорилось только объ изъятіи изъ подчиненія Сенату лишь тѣхъ мѣстъ и установленій, „кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости", и въ цитатѣ подъ литерой б) были указаны только министерство двора и опекунскіе совѣты. Въ дѣйствующемъ изданіи вставлены вышеуказанныя слова о „высшихъ установленіяхъ" и въ цитатѣ приведены учрежденія Государственнаго Совѣта, комитета и совѣта министровъ. Едва ли вставку эту можно признать правильной. Во-первыхъ, она какъ бы даетъ основаніе предполагать, что имѣются установленія высшія Сената, а между тѣмъ въ той же статьѣ Сенатъ именуется верховнымъ, т.-е. не знающимъ надъ собой высшей власти, и въ ст. 197 указывается, что власть Сената ограничивается единою властью Государя Императора, а не какой-либо другой. Поэтому нѣтъ основанія называть Государственный Совѣтъ, комитетъ и совѣтъ министровъ и вообще какое-либо другое установленіе высшимъ въ отношеніи Сената. Выше Сената нѣтъ никого, кромѣ Государя. Къ тому же говорить о подчиненіи или неподчиненіи какого-либо вообще установленія Государственному Совѣту или комитету министровъ едва ли вообще есть надобность, такъ какъ эти установленія, будучи лишены всякой самостоятельной власти и ограничивая свою дѣятельность только содѣйствіемъ верховной власти, не могутъ поэтому никому, кромѣ Государя, подчиняться и ни надъ кѣмъ сами властвовать. Поэтому объ этихъ органахъ, призванныхъ исключительно къ содѣйствію непосредственному осуществленію верховной власти, незачѣмъ указывать на подчиненіе ихъ Сенату. Другое дѣло министръ двора или главноуправляющій вѣдомствомъ учрежденій Императрицы Маріи. Эти лица, непосредственно содѣйствуя монарху своими докладами, надѣлены вмѣстѣ съ тѣмъ и

извѣстною долею самостоятельной, но подзаконной власти. Но и въ осуществленіи этой власти, въ силу особаго о томъ постановленія закона, изъяты изъ подчиненія Сенату. Вотъ объ этомъ дѣйствительно слѣдовало упомянуть, но этимъ и ограничиться, какъ это было въ трехъ первыхъ изданіяхъ Учрежденія Сената.

Хотя въ настоящее время Сенатъ уже не является болѣе органомъ верховнаго управленія, замѣненный въ этомъ отношеніи Государственнымъ Совѣтомъ и комитетомъ министровъ, но воспоминаніе о прежнемъ положеніи Сената, непосредственно содѣйствовавшаго осуществленію верховной власти, сохранилось еще въ томъ, что и до сихъ поръ по словамъ закона „единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ“ (ст. 4). Однако, правило это не имѣетъ практическаго значенія, такъ такъ Сенатъ теперь никогда не функціонируетъ какъ цѣлое, in corpore. Общаго собранія всего Сената теперь не существуетъ.

Въ настоящее время Сенатъ не образуетъ изъ себя одного цѣлаго учрежденія, а представляетъ лишь совокупность нѣсколькихъ совершенно обособленныхъ коллегій. Онъ состоитъ изъ отдѣльныхъ департаментовъ, соединенныхъ присутствій и общихъ собраній. Департаментовъ всего восемь. Изъ нихъ одни судебные, другіе административные; къ судебнымъ департаментамъ относятся, во-первыхъ, два касаціонныхъ департамента, дѣйствующихъ на основаніи судебныхъ уставовъ Александра II, и, во-вторыхъ, старые судебные департаменты: пятый—уголовный, третій и четвертый—гражданскіе; межевыя дѣла вѣдаетъ теперь третій департаментъ. Три судебныхъ департамента составляютъ второе общее собраніе [1]). Два кассаціонныхъ—общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ; кромѣ того первый департаментъ соединяется въ соединенныя присутствія съ обоими кассаціонными и съ каждымъ изъ нихъ порознь; съ обоими онъ соединяется также въ общее собраніе (ст. 12). Кромѣ того, въ Сенатѣ образовано еще высшее дисциплинарное присутствіе. Мы не будемъ вовсе останавливаться на организаціи и дѣятельности этихъ судебныхъ и кассаціонныхъ департаментовъ и ихъ общихъ собраній и соединенныхъ присутствій департаментовъ, такъ какъ вообще не включили въ изложеніе ученіе о судебной власти. Административныхъ департаментовъ всего три: первый, второй и департаментъ герольдіи. Соединенное присутствіе трехъ административ-

[1]) [Сенатъ раздѣляется, кромѣ кассаціонныхъ, на четыре департамента: первый, второй, герольдіи и судебный. Департаментъ судебный и одинъ изъ кассаціонныхъ департаментовъ уголовный или гражданскій, по принадлежности, составляютъ второе общее собраніе. Ст. 10 и 28 по Прод. 1906 г.].

ныхъ департаментовъ образуетъ первое общее собраніе. Организація и дѣятельность этихъ только четырехъ коллегій: трехъ административныхъ департаментовъ и перваго общаго собранія и составитъ предметъ нашего изложенія.

Какъ департаменты, такъ и общее собраніе составляются изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, опредѣляемыхъ по непосредственному Высочайшему избранію и носящихъ званіе сенаторовъ (ст. 5). Для назначенія въ сенаторы, кромѣ кассаціонныхъ департаментовъ, не установлено никакихъ особыхъ условій. Сенаторами могутъ быть назначаемы какъ гражданскіе, такъ и военные чины (ст. 6), и со званіемъ сенатора совмѣстима всякая другая должность (ст. 7). Сенаторы и лично пользуются нѣкоторыми особыми правами, присвоенными ихъ званію. Такъ, прежде всего сенаторы имѣютъ право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія (ст. 239) [1]), затѣмъ на сенаторовъ могутъ быть возлагаемы: 1) производство ревизій губерніи и 2) порученія по взысканію недоимокъ (ст. 245). Законъ сохраняетъ еще старый взглядъ на сенаторовъ, какъ непосредственныхъ совѣтниковъ монарха и потому вмѣняетъ имъ въ обязанность „представлять по чистой совѣсти о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ“ (ст. 238). Каждый сенаторъ, говоритъ ст. 237, какъ истинный сынъ отечества, имѣя всегда въ виду долгъ свой къ Богу, государству и законамъ, долженствуетъ памятовать, что обязанность судьи есть почитать свое отечество родствомъ, а честность дружбою“. Но такъ какъ въ настоящее время Сенатъ уже не является болѣе непосредственно содѣйствующимъ монарху учрежденіемъ, то права эти на дѣлѣ потеряли свое значеніе. Болѣе другихъ сохранило практическое значеніе право сенаторскихъ ревизій, но и сенаторскія ревизіи назначаются теперь лишь изрѣдка, какъ чрезвычайная мѣра, каждый разъ по особому Высочайшему повелѣнію.

Каждый департаментъ слагается изъ сенаторовъ въ неопредѣленномъ числѣ, назначаемыхъ къ присутствованію въ немъ по Высочайшему усмотрѣнію (ст. 13). Общее собраніе слагается изъ сенаторовъ соотвѣтствующихъ департаментовъ. Первое общее собраніе изъ департаментовъ перваго, второго и герольдіи (ст. 28). Перемѣщенія сенаторовъ не ограничены никакимъ срокомъ. Кромѣ сенаторовъ, въ департаментахъ и въ общемъ собраніи присутствуютъ по дѣламъ ихъ губерній главные начальники губерній

[1]) [Ст. 239 по Прод. 1906 г. исключена со ссылкою на ст. 11, 20 и 26 Осн. зак. 23 апр. 1906 г.].

(ст. 36), и, сверхъ того, въ общемъ собраніи и въ первомъ департаментѣ также и министры, по дѣламъ ихъ министерствъ (ст. 35) [1]). Предсѣдательство и въ общемъ собраніи и въ департаментѣ возлагается на одного изъ сенаторовъ—первоприсутствующаго. Только въ первомъ департаментѣ не полагается первоприсутствующаго. Назначеніе первоприсутствующаго въ департаментахъ совершается ежегодно Высочайшимъ указомъ, для чего въ декабрѣ мѣсяцѣ министръ юстиціи представляетъ Государю полный списокъ всѣхъ наличныхъ сенаторовъ чрезъ комитетъ министровъ (ст. 14) [2]). Въ общемъ собраніи первоприсутствующимъ почитается старшій по чину изъ первоприсутствующихъ департаментовъ (ст. 29).

Взаимное отношеніе департаментовъ и общаго собранія въ Сенатѣ не то, какъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Департаменты Сената не подготовительныя коммиссіи, а самостоятельныя инстанціи, и дѣла въ нихъ производящіяся, по общему правилу, въ нихъ и оканчиваются, переходя въ общее собраніе лишь при нѣкоторыхъ особыхъ условіяхъ.

Каждый департаментъ имѣетъ ту же власть, какая вообще Сенату присвоена, но они не должны вмѣшиваться въ дѣла другъ друга (ст. 210). Одинъ департаментъ передъ другимъ никакого преимущества не имѣетъ, и всѣ они считаются въ равной силѣ и достоинствѣ, почему и не могутъ взаимно перемѣнять своихъ рѣшеній (ст. 209).

При каждомъ департаментѣ для надзора за порядкомъ производства дѣлъ и правильностью рѣшеній состоитъ подъ начальствомъ министра юстиціи особый оберъ-прокуроръ; при департаментѣ герольдіи онъ носитъ названіе герольдмейстера, а при оберъ-прокурорахъ перваго и второго [3]) департаментовъ состоятъ еще и товарищи оберъ-прокурора (ст. 16). Надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ и правильностью рѣшеній общаго собра-

---

[1]) [Главноуправляющій канцеляріею по принятію прошеній присутствуетъ въ засѣданіяхъ Правительствующаго Сената, по дѣламъ, внесеннымъ имъ на основаніи учрежденія означенной канцеляріи. Прим. къ ст. 35 Учр. Сен. по Прод. 1906 г. См. выше стр. 637].

[2]) [Правило о представленіи списка сенаторовъ отмѣнено. Высоч. указомъ 23 апрѣля 1906 г. объ упраздненіи комитета министровъ повелѣно: къ назначенію первоприсутствующихъ примѣнить порядокъ, указанный въ ст. 216 Учр. судебн. уст. Въ настоящее время первоприсутствующіе въ департаментахъ, исключая перваго, ежегодно назначаются по непосредственному усмотрѣнію Государя. Ст. 14 Учр. Сен. по Прод. 1906 г.].

[3]) [а также судебнаго. Ст. 16 по Прод. 1906 г.].

нія принадлежитъ министру юстиціи, съ должностью котораго соединяется званіе генералъ-прокурора (ст. 30).

Подъ управленіемъ оберъ-прокурора при каждомъ департаментѣ имѣется особая канцелярія, состоящая изъ оберъ-секретарей (въ департаментѣ герольдіи—товарищей герольдмейстера), секретарей и помощниковъ (ст. 17, 254). При первомъ общемъ собраніи нѣтъ особой канцеляріи, и дѣлопроизводство посему возлагается на канцелярію перваго департамента (ст. 31).

Такъ какъ въ общее собраніе дѣла поступаютъ не иначе, какъ изъ департаментовъ, то общее собраніе не имѣетъ своей самостоятельной компетенціи. Предметы вѣдѣнія общаго собранія тѣ же самые, что и предметы вѣдѣнія составляющихъ его департаментовъ. Вѣдомство административныхъ департаментовъ простирается на всю Имперію (ст. 27). Изъ трехъ административныхъ департаментовъ самая обширная компетенція перваго департамента. Мало того, его компетенція составляетъ общее правило, т.-е. всѣ вообще дѣла управленія, производимыя въ подчиненныхъ Сенату мѣстахъ и могущія быть по закону приведенными къ окончанію не иначе, какъ съ разрѣшенія или черезъ посредство Сената, если они не отнесены въ частности къ вѣдѣнію никакого другого департамента, подлежатъ разсмотрѣнію перваго департамента (ст. 19, п. 7). Напротивъ, второй департаментъ и департаментъ герольдіи вѣдаютъ только тѣ дѣла, которыя имъ прямо предоставлены закономъ. Ихъ компетенція никогда не предполагается. Но въ одномъ отношеніи компетенція перваго и второго департаментовъ одинакова. Они пользуются правомъ пояснять и подтверждать въ случаѣ надобности законы, относящіеся до дѣлъ, ихъ вѣдѣнію предоставленныхъ. Первый департаментъ [1]) можетъ издавать такія поясненія по собственной иниціативѣ (ст. 19, п. 6; ст. 21, п. 7), а второй департаментъ—только по представленіямъ губернскихъ присутствій и министровъ (ст. 20, пунктъ 5).

Въ частности департаментъ герольдіи вѣдаетъ: 1) дѣла о правахъ состоянія дворянства и почетнаго гражданства, изданіе Адресъ-календаря (ст. 21) [2]), а второй департаментъ дѣла по жалобамъ на рѣшенія органовъ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ и по представленіямъ этихъ органовъ (ст. 20). Затѣмъ

---

[1]) [и департаментъ герольдіи].

[2]) [Изданіе Адресъ-календаря относится къ вѣдомству инспекторскаго отдѣла собственной Е. И. В. канцеляріи. Ст. 15 Учр. комитета о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства, изд. 1906 г.].

всѣ другія дѣла управленія, подлежащія вѣдѣнію Сената, относятся къ вѣдѣнію перваго департамента.

Но законъ не ограничивается относительно предметовъ вѣдѣнія перваго департамента такимъ общимъ указаніемъ, и даетъ довольно подробное ихъ перечисленіе подъ пятью рубриками, съ многочисленными подраздѣленіями, такъ что перечень этотъ занимаетъ двѣ убористыхъ страницы. Однако, и принятыя законодателемъ рубрики: 1) обнародованіе законовъ, 2) охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній, 3) управленіе разныхъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ и должностей, 4) судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія, 5) разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну, 6) всѣ вообще дѣла управленія, производимыя въ министерствахъ, главныхъ управленіяхъ и другихъ подчиненныхъ Сенату мѣстахъ, когда на основаніи подлежащихъ учрежденій, уставовъ, положеній и правилъ оныя не могутъ быть приведены къ окончанію иначе, какъ съ разрѣшенія или черезъ посредство Сената и не принадлежатъ къ предметамъ другихъ департаментовъ (ст. 19), — не даютъ полной и достаточно опредѣленной группировки. Такъ, нѣтъ вовсе прямого указанія на жалобы частныхъ лицъ, приносимыя Сенату на министровъ и на губернскія мѣста, а между тѣмъ на дѣлѣ онѣ составляютъ значительнѣйшую часть дѣлъ перваго департамента, но отнесеніе ихъ къ его вѣдѣнію можно вывести лишь изъ общаго указанія ст. 2 Учр. Сен., что Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія. Нѣтъ также указанія на жалобы земскихъ и городскихъ управъ на постановленія губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій. Точно такъ же не указано на то, что министерскіе указы по общему правилу предоставляются для распубликованія ихъ Сенату, какъ это прямо указано въ Учрежд. мин., ст. 176, п. 6 и въ большинствѣ частныхъ полномочій министрамъ на изданіе указовъ.

Изъ перечисленныхъ функцій самой несложной представляется обнародованіе законовъ. Первому департаменту принадлежитъ также ближайшее опредѣленіе порядка обнародованій на мѣстахъ, напримѣръ, при изданіи манифестовъ, распоряженія о прочтеніи ихъ въ церквахъ, и наблюденіе за непомѣщеніемъ оффиціальными и частными изданіями законоположеній и правительственныхъ распоряженій, подлежащихъ опубликованію черезъ Сенатъ, ранѣе напечатанія ихъ въ сенатскихъ изданіяхъ (ст. 19, п. 1).

Къ сохраненію и удостовѣренію правъ состоянія относятся, кромѣ дворянства и почетнаго гражданства, дѣла о доказательствѣ правъ состоянія, о перемѣнѣ фамилій, о перечисленіяхъ и

переходѣ изъ одного состоянія въ другое, дѣла объ актахъ состоянія; кромѣ того сюда же относятся дѣла о сословныхъ выборахъ всѣхъ состояній, не исключая дворянства (п. 2).

Къ управленію подчиненныхъ Сенату мѣстъ и должностей отнесены прежде всего общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и происходящія отъ сего мѣры взысканія, понужденія и поощренія. Значеніе этой общей и неопредѣленной формулы выясняется ближайшимъ образомъ статьями 200 и 204, помѣщенными въ главѣ VI Учр. Сен. о степени и пространствѣ власти Сената. Если Сенатъ усмотритъ, что по частямъ, управленію министровъ ввѣреннымъ, вкрались важныя злоупотребленія или откроетъ въ донесеніяхъ, министрами Императорскому Величеству поднесенныхъ, обстоятельства несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣла; въ таковыхъ заслуживающихъ особенное уваженіе случаяхъ Сенатъ, истребовавъ объясненіе отъ министра той части, до котораго сіе относится, если найдетъ оное неудовлетворительнымъ, представляетъ на разсмотрѣніе Императорскому Величеству. Если Сенатъ изъ доходящихъ до него дѣлъ усмотритъ, что въ нѣкоторыхъ мѣстахъ губернскаго управленія произошелъ безпорядокъ или злоупотребленія власти, то пріемлетъ слѣдующія мѣры: 1) когда Сенатъ усмотритъ несоблюденіе законнаго порядка губернскими правленіями и губернаторами и иное упущеніе, не сопряженное съ обстоятельствами особенной важности и неумышленное, то постановляетъ имъ оное на видъ, или же опредѣляетъ сдѣлать имъ отъ своего имени замѣчаніе, безъ внесенія въ послужные списки и безъ опубликованія; 2) когда подобныя упущенія, хотя маловажныя и неумышленныя, были замѣчаемы неоднократно и въ разныхъ губерніяхъ, и когда для отвращенія происшедшихъ недоразумѣній нужны общія предписанія или подтвержденія, то Сенатъ издаетъ оныя отъ себя печатными указами, не испрашивая Высочайшаго разрѣшенія безъ наименованія, однако, въ сихъ указахъ мѣстъ и лицъ, кои подали къ тому поводъ; 3) когда по обстоятельствамъ дѣла откроется, что какое-либо губернское начальство, сверхъ замѣчанія за неумѣстное по должности упущеніе, подлежитъ еще законному взысканію въ удовлетвореніе казны или же лицъ, понесшихъ убытки отъ неправильныхъ его дѣйствій, то Сенатъ на опредѣленіе такого взысканія испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе и потомъ налагаетъ оное на виновныхъ, однакоже безъ опубликованія и безъ внесенія сего въ послужные списки; 4) когда губернское начальство обличено будетъ въ умышленномъ или неоднократномъ нарушеніи законнаго порядка и злоупотребленія ввѣ-

ренной ему власти, или когда по важности дѣла Сенатъ признаетъ нужнымъ сдѣлать ему выговоръ, болѣе или менѣе строгій, то испрашиваетъ на сіе Высочайшее соизволеніе чрезъ комитетъ министровъ [1]) и, получивъ оное, опредѣляетъ виновныхъ опубликовать и проступокъ ихъ внести въ послужные ихъ списки. Правила эти распространяются и на прочія присутственныя мѣста въ губерніяхъ, съ тѣмъ только, что Сенатъ самъ рѣшаетъ опубликованіе, ограничиваясь одними важными случаями. Если губернскія правленія не отвѣчаютъ долгое время на указы Сената, то онъ можетъ съ требованіемъ отвѣтовъ и объясненій послать къ нимъ на счетъ присутствующихъ въ нихъ нарочнаго курьера (ст. 204, прим. 4).

Эти правила при всей своей важности представляются въ настоящее время очень устарѣлыми. Они основаны [2]) на указѣ 11 іюля 1831 года (4.698), изданномъ задолго до судебной реформы, и оказываются совершенно несогласованными съ основными началами Судебныхъ Уставовъ. Такъ, напр., п. 3 установляетъ, что разрѣшеніе гражданскихъ исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные частнымъ лицамъ неправильными дѣйствіями губернскаго начальства, совершается лишь съ Высочайшаго соизволенія, что̀ едва ли возможно при дѣйствіи Судебныхъ уставовъ.

Постановленія ст. 203 также потеряли теперь въ значительной степени свое практическое значеніе въ виду того, что предоставленное въ 1802 году Сенату право посылать къ Государю изъ своей среды депутатовъ, не будучи никогда отмѣнено закономъ, вышло вовсе изъ употребленія еще со времени генералъ-прокурорства князя П. В. Лопухина (1803—1809) [3]), и теперь всѣ вообще дѣла изъ Сената представляются Государю не иначе, какъ чрезъ министра юстиціи.

Къ управленію подчиненныхъ мѣстъ относится затѣмъ разрѣшеніе пререканій о власти и подсудности между губернскими присутственными мѣстами и должностными лицами разныхъ вѣдомствъ (Учр. Сен., ст. 19, п. 3). Пререканія о подсудности гу-

[1]) [Чрезъ министра юстиціи. Ст. 204 п. 4 по Прод. 1906 г.].

[2]) Въ трехъ послѣднихъ изданіяхъ Учр. Сен. подъ ст. 204 вовсе нѣтъ цитатъ; онѣ имѣются только подъ примѣчаніями къ ней. Но это, очевидно, ошибка: въ первомъ изданіи указы 6 мая и 11 іюля 1831 г. (451, 4698) были приведены подъ статьей, и къ содержанію перваго примѣчанія относится только пятый пунктъ указа 11 іюля, всѣ другіе его пункты дословно воспроизведены въ текстѣ самой статьи.

[3]) Записки Державина (Сочиненія, т. VI, стр. 757).

бернскихъ присутственныхъ мѣстъ одного вѣдомства разрѣшаются тѣмъ министерствомъ, которому они подчинены, а пререканія городскихъ и уѣздныхъ мѣстъ разныхъ вѣдомствъ—губернскимъ правленіемъ (Общ. учр. губ., ст. 175).

Сюда же отнесены также разрѣшеніе передачи для производства дѣлъ изъ одного присутственнаго мѣста въ другое и дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ по должности по административнымъ вѣдомствамъ лицъ, опредѣляемыхъ на должности Высочайшею властью не выше четвертаго класса, уѣздныхъ и губернскихъ предводителей и столичныхъ головъ, а также по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные такими преступленіями, и самое преданіе такихъ лицъ суду (Учр. Сен., ст. 19, п. 3. д., Уст. угол. суд., ст. 1085 и 1088 [1]). Первымъ департаментомъ предаются суду также столичные головы (Уст. угол. суд. ст. 1088[1], п. 3). Чины контрольныхъ установленій предаются суду первымъ департаментомъ, но не иначе какъ по представленію о томъ государственнаго контролера (ст. 1088. прим. 1; Учр. мин. ст. 951).

Сюда же, наконецъ, отнесены жалобы частныхъ лицъ, обществъ и установленій на обращенныя къ исполненію постановленія земскихъ собраній и городскихъ думъ, а также утвержденіе мировыхъ судей и разрѣшеніе имъ отпусковъ. Но перечень этотъ неполонъ. Сюда слѣдуетъ еще добавить жалобы земскихъ и городскихъ управъ на постановленія губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій (Пол. земск. учр., ст. 89; Город. Пол., ст. 85); жалобы на совѣтъ министра финансовъ по таможеннымъ дѣламъ на сумму не менѣе 600 р. въ 20-дневный срокъ (Уст. там., ст. 1648, 1649) [2]); на губернскія и областныя по воинской повинности присутствія въ

---

[1]) [Къ предметамъ вѣдомства перваго департамента принадлежитъ также, 1) разсмотрѣніе жалобъ на постановленія губернской по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу коммиссіи и 2) разсмотрѣніе представленій министра вн. д. и жалобъ на опредѣленія губернскаго или городского по дѣламъ объ обществахъ присутствія. Дополненіе къ п. 3 ст. 19 Учр. Сен. по Прод. 1906 г.].

[2]) [Ст. 1648, 1649 Уст. там. изд. 1892 г. соотвѣтствуютъ ст. 1174 и 1175 изд. 1904 г. По Продолж. же 1906 г. статьи эти замѣнены. На основ. 1142 и 1134 ст. по Прод. 1906 г. дѣла по жалобамъ на рѣшенія таможни и замѣняющихъ ее таможенныхъ учрежденій вносятся департаментомъ таможенныхъ сборовъ въ установленномъ порядкѣ на разсмотрѣніе совѣта министра финансовъ. На рѣшенія министра финансовъ по упомянутымъ дѣламъ могутъ быть приносимы жалобы Правительствующему Сенату въ трехнедѣльный со дня объявленія рѣшенія срокъ].

2-мѣсячный срокъ (Уст. воинск. пов., ст. 211) [1]); на казенныя палаты (Уст. прям. налог., ст. 362) [2]); на особыя по портовымъ дѣламъ присутствія (Уст. торг., прил. къ ст. 123, ст. 37) [3]); на евангелическо-лютеранскую генеральную консисторію (Уст. дух. д. иностр. исповѣд., ст. 581) [4]). Точно такъ же утверждаетъ Сенатъ въ должности не однихъ мировыхъ судей, а, напр., также уѣздныхъ кадіевъ.

Къ судебному разбирательству по дѣламъ казеннаго управленія принадлежатъ изъ дѣлъ перваго департамента: 1) споры между министерствами и главными управленіями о казенномъ имуществѣ и жалобы на распоряженія главныхъ начальствъ по дѣламъ о казенныхъ подрядахъ, поставкахъ и отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей; 2) споры по дѣламъ таможеннымъ и горнымъ, и 3) жалобы по дѣламъ о нарушеніи правилъ о частной золотопромышленности [5]).

Наконецъ, за Сенатомъ сохранились еще нѣкоторыя контрольныя функціи: 1) разсмотрѣніе заключеній совѣта государственнаго контроля по дѣламъ о начетахъ и взысканіяхъ разныхъ неправильныхъ расходовъ, ревизіею его обнаруженныхъ, и о сложеніи оныхъ на счетъ казны въ тѣхъ случаяхъ, когда окончательное разрѣшеніе не предоставлено государственному контролеру; 2) разрѣшеніе разногласій между военнымъ или адмиралтействъ-совѣтомъ и совѣтомъ государственнаго контроля по ревизіи от-

[1]) [Ст. 234 Уст. о воинск. пов. изд. 1897 г.].

[2]) [Жалобы на рѣшенія губернскаго или областного по промысловому налогу присутствія приносятся въ Правительствующій Сенатъ по первому департаменту въ мѣсячный срокъ со дня вручения копіи рѣшенія. Ст. 544 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

[3]) [Жалобы на обязательныя постановленія и на опредѣленія присутствія по портовымъ дѣламъ приносятся въ трехмѣсячный со дня объявленія постановленія срокъ комитету по портовымъ дѣламъ, входящему въ составъ министерства торговли и промышленности. Ст. 653 Уст. торг. изд. 1903 г.].

[4]) [Ст. 690 изд. 1896 г.].

[5]) [П. 14 ст. 19 по Прод. 1906 г. изложенъ такъ: къ предметамъ вѣдомства перваго департамента принадлежитъ разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія въ случаяхъ и на основаніи правилъ, изложенныхъ въ подлежащихъ уставахъ. Сюда принадлежатъ также: а) возникающіе между министерствами или главными управленіями споры о казенномъ имуществѣ, а равно жалобы на распоряженія главныхъ начальствъ по дѣламъ о казенныхъ подрядахъ, поставкахъ и отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей; б) возникающія между различными казенными управленіями дѣла о недвижимыхъ имуществахъ, а также взысканія казенныхъ убытковъ по неисполненнымъ обязательствамъ съ казною и всякаго рода суммъ, въ казну поступить долженствующихъ и дѣла по жалобамъ лицъ, вступившихъ въ обязательство съ казною].

четности; 3) вообще разсмотрѣніе дѣлъ о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ на сумму до 30.000 р., когда съ опредѣленіемъ Сената согласны министры финансовъ, юстиціи и государственный контролеръ, и 4) разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ оную неправильно, и окончательное разрѣшеніе ихъ на томъ же основаніи, какъ выше о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ означено.

Порядокъ дѣлопроизводства въ административныхъ департаментахъ Сената въ общемъ сохранился старый, прежде примѣнявшійся и въ нашихъ судебныхъ мѣстахъ и не представляющій вовсе никакой особой пригодности для разрѣшенія вопросовъ административной юстиціи.

Новые законы поступаютъ въ первый департаментъ черезъ министра юстиціи (ст. 48). Всѣ другія дѣла поступаютъ въ департаменты непосредственно чрезъ канцелярію (ст. 49). Изготовленіе дѣлъ къ докладу возлагается на канцелярію (ст. 511) и заключается 1) въ собраніи справокъ и 2) въ составленіи записки (ст. 61), изложенной такъ, чтобы по присоединеніи къ ней въ началѣ времени слушанія, а въ концѣ резолюціи Сената, она могла послужить самымъ опредѣленіемъ Сената (ст. 67). Записки скрѣпляются оберъ-секретарями, прописывающими при этомъ, что, „кромѣ означенныхъ въ запискѣ законовъ, приличныхъ тому дѣлу нѣтъ“ (ст. 68). По особо важнымъ дѣламъ записки могутъ быть по усмотрѣнію министра юстиціи напечатаны (ст. 72). Докладъ дѣла производится канцеляріей и состоитъ въ изустномъ изложеніи дѣла и въ чтеніи при этомъ тѣхъ актовъ или документовъ, которые должны быть доложены въ буквальномъ ихъ содержаніи (ст. 82). Для рѣшенія дѣла требуется присутствіе не менѣе трехъ сенаторовъ (ст. 76).

До закона 29 мая 1869 года (47.150) дѣла во всѣхъ департаментахъ рѣшались не иначе, какъ единогласно. Въ случаѣ разногласія дѣла переносились изъ департамента въ общее собраніе. Теперь такой порядокъ единогласнаго рѣшенія сохранился только для рѣшительныхъ опредѣленій старыхъ судебныхъ департаментовъ, да для тѣхъ дѣлъ департамента герольдіи, которыя возникаютъ не по жалобамъ на присутственныя и должностныя лица и не по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ, а по частнымъ просьбамъ, напримѣръ, объ утвержденіи въ правахъ дворянства или почетнаго гражданства, о выдачѣ дипломовъ, о составленіи гербовъ, о перемѣнѣ фамилій, и по такимъ же просьбамъ о другихъ правахъ состоянія въ департаментѣ первомъ. Дѣла по жалобамъ на присутственныя мѣста и должностныя лица

и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ рѣшаются въ департаментахъ окончательно большинствомъ двухъ третей (Учр. Сен., ст. 95). Таковы всѣ дѣла второго департамента. Таково рѣшительное большинство дѣлъ перваго департамента. Но въ первомъ департаментѣ есть и такія дѣла, которыя рѣшаются окончательно простымъ большинствомъ голосовъ; сюда принадлежатъ дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ должности въ административныхъ вѣдомствахъ, по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, преданіе суду должностныхъ лицъ (ст. 96). Дѣла же о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ (и дѣла о сообществахъ, предусмотрѣнныхъ въ ст. 318—324 Улож. о наказ.) [1]) вообще производятся въ первомъ департаментѣ порядкомъ, опредѣленнымъ въ Судебныхъ уставахъ. Оберъ-прокуроръ по нимъ даетъ заключеніе раньше постановки департаментомъ рѣшенія и не имѣетъ права пропуска рѣшенія (ст. 97).

Если въ департаментѣ не составится, когда оно требуется, узаконеннаго большинства $^2/_3$, то оберъ-прокуроръ старается согласить сенаторовъ (ст. 99). Если же и затѣмъ требуемаго большинства не составится, то онъ даетъ письменное согласительное предложеніе не далѣе 8 дней послѣ выслушанія дѣла (ст. 100). На согласительное предложеніе испрашиваются отзывы только тѣхъ сенаторовъ, которые участвовали въ слушаніи дѣла (ст. 101). Оспаривать („оговаривать“) предложенія нельзя, а каждый сенаторъ обязанъ только объяснить согласенъ онъ съ предложеніемъ или нѣтъ (ст. 102).

Если и послѣ согласительнаго предложенія не составится большинства $^2/_3$, то дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 104). Но даже и въ томъ случаѣ, когда состоится требуемое большинство, оберъ-прокуроръ можетъ, если не будетъ согласенъ съ мнѣніемъ большинства, сдѣлать въ восьмидневный срокъ предложеніе о причинахъ своего несогласія. Если сенаторы не убѣдятся доводами оберъ-прокурора и останутся при прежнемъ мнѣніи, оберъ-прокуроръ доноситъ объ этомъ министру юстиціи и, если министръ уважитъ предложеніе оберъ-прокурора, дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 105). Но есть дѣла, по которымъ оберъ-прокуроръ до пропуска опредѣленія департамента во всякомъ случаѣ обязательно представляетъ дѣло на предварительное разсмотрѣніе министра юстиціи. Изъ дѣлъ административныхъ де-

---

[1]) [Взятыя въ скобки слова исключены изъ ст. 97 Учр. Сената по Прод. 1906 г.).

партаментовъ сюда относятся дѣла: 1) по коимъ требуется повсемѣстное предписаніе для единообразнаго исполненія; 2) объ отмѣнѣ или перемѣнѣ прежняго рѣшенія; 3) о предоставленіи министру юстиціи какого-либо исполненія, напр., испросить Высочайшее повелѣніе, снестись съ постороннимъ вѣдомствомъ; 4) объ отчужденіи чего-либо изъ владѣній казны; 5) объ утвержденіи въ дворянствѣ, и 6) о перемѣнѣ фамиліи. Если министръ не согласится по этимъ дѣламъ съ мнѣніемъ департамента, дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 106).

Таковъ общій порядокъ рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ. Но, кромѣ того, нѣкоторыя дѣла рѣшаются при участіи подлежащихъ министровъ, выражающемся или въ томъ, что состоявшееся опредѣленіе прежде подписанія сенаторами препровождается министру для отзыва, или въ томъ, что дѣло слушается въ присутствіи министра (ст. 120). Въ первомъ департаментѣ большинство дѣлъ требуетъ такого порядка разсмотрѣнія. Для второго департамента установлено, что письменный отзывъ подлежащаго министра или личное его участіе въ разсмотрѣніи Сенатомъ дѣла требуется по тѣмъ дѣламъ, по которымъ самъ департаментъ признаетъ это необходимымъ. Для перваго департамента, напротивъ, прямо въ законѣ опредѣлено, когда требуется личное присутствіе и когда только письменный отзывъ (ст. 122). Мнѣнія министровъ, изложенныя въ ихъ представленіяхъ, не считаются въ числѣ голосовъ, а только мнѣнія, вытребованныя Сенатомъ или данныя министрами въ его присутствіи (ст. 98). По нѣкоторымъ дѣламъ, кромѣ того, требуется предварительное, до постановленія опредѣленія, заключеніе министра. Сюда, между прочимъ, относятся всѣ дѣла по жалобамъ на дѣйствія самихъ министровъ (ст. 125). Если департаментъ не приметъ такого мнѣнія министра, то дѣло переносится въ общее собраніе.

Могутъ ли частныя лица, участвующія въ дѣлѣ, обжаловать опредѣленіе департамента и тѣмъ вызвать переносъ дѣла въ общее собраніе? Такъ какъ каждый департаментъ въ отдѣльности имѣетъ ту же власть, какая вообще Сенату присвоена (ст. 210), и такъ какъ на „рѣшенія Сената нѣтъ апелляціи“ (ст. 217), то собственно и на опредѣленіе департаментовъ не слѣдовало допускать жалобъ. Но законъ допускаетъ въ этомъ случаѣ отступленіе. „Какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія департаментовъ“ (ст. 217). Жалобы эти подаются въ канцелярію прошеній и оттуда пере-

даются въ особое присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ. Если жалоба будетъ признана уважительной, то дѣло передается въ общее собраніе Сената (ст. 218).

Въ первомъ общемъ собраніи порядокъ разрѣшенія въ общемъ тотъ же, что̀ и въ департаментахъ. Для постановленія рѣшенія по дѣламъ, поступающимъ изъ перваго и второго департаментовъ, требуется большинство $^2/_3$; по всѣмъ прочимъ, слѣдовательно и по поступающимъ изъ департамента герольдіи — простое большинство (ст. 132). При счетѣ голосовъ наравнѣ съ голосами сенаторовъ считается и голосъ участвующаго въ дѣлѣ министра (ст. 132). Право дѣлать согласительныя предложенія принадлежитъ въ общемъ собраніи министру юстиціи (ст. 111, 113). Предложенія эти подлежатъ предварительному разсмотрѣнію въ консультаціи, при министерствѣ юстиціи учрежденной и состоящей изъ товарища министра, директоровъ департаментовъ, всѣхъ оберъ-прокуровъ и особо назначаемыхъ членовъ. Если въ общемъ собраніи не составится узаконеннаго большинства, или министръ юстиціи не согласится съ мнѣніемъ большинства общаго собранія [1]), то дѣло переносится въ Государственный Совѣтъ (ст. 118).

§ 67. Смѣшанныя присутствія [2]).

Обособленные органы административной юстиціи въ мѣстности образуются у насъ только съ реформами прошлаго царствованія въ связи съ организаціей мѣстнаго самоуправленія. Такое значеніе имѣютъ именно разнообразныя мѣстныя смѣшанныя присутствія.

Значеніе этихъ присутствій недостаточно выяснено въ нашей литературѣ. Многіе излагаютъ ихъ устройство и дѣятельность безъ всякаго теоретическаго освѣщенія [1]). Проф. Энгельманъ видитъ въ нихъ орудія бюрократической опеки, съ помощью которыхъ бюрократія стѣснила предоставленныя закономъ права самоуправленія и подводитъ подъ одну категорію и новыя смѣшанныя при-

[1]) [„то дѣло вносится министромъ юстиціи черезъ первый департаментъ Государственнаго Совѣта къ Государю“. Ст. 118 по Прод. 1906 г.].

[2]) [С. К. Гогель. Губернскія присутствія смѣшаннаго состава, какъ органы административной юстиціи на мѣстахъ. Вѣстн. Права 1906 г. № 4, стр. 393 и слѣд.].

[3]) Напримѣръ, Сокольскій. Русское госуд. право, стр. 333, и Алексѣевъ. Русское госуд. право, стр. 432.

сутствія, и такія до-реформенныя учрежденія, какъ губернскіе распорядительные комитеты и приказы общественнаго призрѣнія [1]). Но съ такимъ взглядомъ едва ли можно согласиться. Отъ губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ или приказовъ общественнаго призрѣнія новыя смѣшанныя присутствія существенно отличаются тѣмъ, что имъ предоставлено не непосредственное завѣдываніе опредѣленнымъ родомъ дѣлъ управленія, а только функціи надзора. Къ тому же и самая исторія возникновенія смѣшанныхъ присутствій убѣждаетъ, что мотивомъ ихъ учрежденія служило именно стремленіе создать особые мѣстные органы административной юстиціи [2]).

Образцомъ для всѣхъ этихъ смѣшанныхъ присутствій послужили учрежденныя въ 1870 г. губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія. Первая мысль объ организаціи такихъ присутствій была высказана въ подписанномъ Д. Сольскимъ отзывѣ кодификаціоннаго учрежденія на первоначальный проектъ Городового Положенія, составленный въ 1864 г. [3]). Обсуждая вопросъ о порядкѣ отмѣны думскихъ постановленій и разсмотрѣнія жалобъ на нихъ, кодификаціонное учрежденіе обратило вниманіе на неудобство и затрудненія, связанныя съ установленнымъ для земства непосредственнымъ представленіемъ этихъ дѣлъ на разсмотрѣніе Сената. „Рѣшеніе дѣла Сенатомъ въ большей части случаевъ не можетъ послѣдовать ранѣе нѣсколькихъ недѣль и даже мѣсяцевъ; между тѣмъ, въ числѣ столкновеній или обжалованныхъ постановленій городского управленія можетъ быть много недопускающихъ подобной отсрочки. Съ другой стороны, не слѣдовало бы затруднять принесенія жалобъ и споровъ даже по предметамъ самой незначительной цѣнности, такъ какъ ими иногда могутъ возбуждаться весьма важные вопросы о предѣлахъ власти, о смыслѣ закона и т. п. Между тѣмъ, многіе ли изъ частныхъ людей были бы въ состояніи принимать на себя по такимъ дѣламъ хлопоты и издержки, сопряженныя съ перенесеніемъ дѣла въ Сенатъ. Эти соображенія убѣждаютъ въ томъ, что Сенатъ долженъ бы быть лишь высшею окончательною инстанціею, къ которой обращались бы въ случаяхъ относительно рѣдкихъ, по дѣламъ болѣе важнымъ и сомнительнымъ, и что засимъ, въ видахъ возможнаго огражденія правъ и законныхъ интересовъ какъ городского управленія, такъ и тѣхъ установленій и лицъ, которыя будутъ

[1]) Engelmann. Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, S. 126.

[2]) Такъ на нихъ смотритъ Эйхельманъ, Обзоръ учрежденій управленія въ Россіи. 1890, стр. 43 и Тимрановъ, Журн. гражд. и угол. права. 1891, № 2.

[3]) Матеріалы, отн. до общ. устр. въ городахъ, I. 483.

приходить съ нимъ въ столкновеніе, — необходимо для разбора жалобъ и пререканій имѣть на самыхъ мѣстахъ самостоятельное, пользующееся общимъ довѣріемъ и авторитетомъ учрежденіе. Примѣняясь къ ст. 1320 У. С. Г., Второе Отдѣленіе полагало бы учредить въ каждой губерніи особое присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ четырыхъ членовъ: предсѣдателя казенной палаты и по одному члену отъ мѣстнаго окружнаго суда, отъ губернскаго правленія и отъ губернской земской управы". Изъ этой первоначальной мотивировки очевидно, что, предлагая учрежденіе этихъ присутствій, кодификаціонное учрежденіе имѣло въ виду именно организацію мѣстной подчиненной Сенату инстанціи административнаго суда. Министерство внутреннихъ дѣлъ отнеслось къ этому предложенію совершенно отрицательно. Въ объяснительной запискѣ къ проекту 1866 года предполагается, что мѣстнымъ органомъ для разрѣшенія всѣхъ жалобъ на городское управленіе, а также пререканій онаго съ мѣстными правительственными мѣстами и земскими учрежденіями должно быть губернское правленіе, какъ высшее въ губерніи мѣсто [1]). Но затѣмъ въ особой коммиссіи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ А. К. Гирса, было признано неудобнымъ порученіе этой функціи губернскому правленію въ виду медленности его дѣлопроизводства и несоотвѣтственности его состава [2]). Второе отдѣленіе съ своей стороны настаивало на организаціи особыхъ присутствій [3]), и затѣмъ вопросъ этотъ подвергся весьма обстоятельному обсужденію въ особой коммиссіи подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго II Отдѣленіемъ, князя Урусова. Когда коммиссія сначала засѣдала въ составѣ однихъ только представителей административныхъ вѣдомствъ, вопросъ остался нерѣшеннымъ [4]). Но когда затѣмъ онъ вторично былъ обсужденъ съ участіемъ экспертовъ—городскихъ головъ и гласныхъ,—то рѣшительное большинство (10 противъ 5) высказалось за организацію мѣстныхъ присутствій, при чемъ въ меньшинствѣ, кромѣ представителей министерства внутреннихъ дѣлъ (Лобановъ-Ростовскій, Шумахеръ, Вишняковъ) и юстиціи (Рѣпинскій), былъ только одинъ харьковскій городской голова Шатуновъ [5]). Слѣдовательно, никакъ нельзя сказать, чтобы учрежденіе этихъ присутствій было дѣломъ бюрократіи. Поддерживая

[1]) Матеріалы, II, стр. 85.
[2]) Матеріалы, II, стр. 276.
[3]) Матеріалы, II, стр. 401.
[4]) Матеріалы, III, стр. 40.
[5]) Матеріалы, III, стр. 325—338.

предположеніе объ учрежденіи присутствій, московскій голова, князь Черкасскій, указывалъ между прочимъ, „что необходимость въ подобномъ учрежденіи уже давно чувствуется въ губерніяхъ“ и что для „городскихъ управленій было бы гораздо важнѣе, чтобы дѣла до нихъ относящіяся разрѣшались въ Сенатѣ не по личнымъ объясненіямъ губернатора, а по отголоску общественнаго мнѣнія данной мѣстности, выраженіемъ коего и могли бы служить постановленія означеннаго присутствія“ [1]).

Высказавшись за организацію мѣстныхъ присутствій, коммиссія вмѣстѣ съ тѣмъ дополнила предполагавшійся ихъ составъ, такъ что получилось рѣшительное преобладаніе судебнаго и представительнаго элемента надъ бюрократическимъ, благодаря включенію въ составъ присутствія головы губернскаго города, прокурора окружнаго суда и предсѣдателя мирового съѣзда [2]). При обсужденіи вопроса въ Государственномъ Совѣтѣ уже прямо было указано, что организуемыя мѣстныя присутствія должны быть первымъ шагомъ къ устройству въ губерніяхъ административныхъ судовъ. „Въ общемъ строѣ нашей администраціи, среди различныхъ исполнительныхъ и распорядительныхъ инстанцій, давно чувствуется недостатокъ въ такихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, которыя бы могли правильно, безпристрастно и безъ замедленія разрѣшать возникающіе по дѣламъ управленія споры, пререканія и всякіе вообще вопросы судебно-административнаго свойства (contentieux administratif). Часть эта, бывшая въ другихъ государствахъ предметомъ глубокаго изученія и вездѣ получившая болѣе или менѣе удовлетворительное устройство, у насъ не имѣетъ никакой стройной организаціи. Такой пробѣлъ дѣлается въ особенности ощутительнымъ съ введеніемъ у насъ самостоятельныхъ всесословныхъ выборныхъ учрежденій, каковы суть земскія и предполагаемыя нынѣ городскія. Чѣмъ болѣе будетъ развиваться дѣятельность такихъ учрежденій, тѣмъ болѣе, по неизбѣжному ходу вещей, должны размножаться возбуждаемые ихъ дѣйствіями споры, жалобы, пререканія. Отсутствіе удобнаго порядка разрѣшенія

---

[1]) Матеріалы, III, стр. 334.

[2]) Въ виду этого едва ли можно признать справедливымъ замѣчаніе Энгельмана: im Jahre 1870 gelang es der Büreaukratie aus der Aufsichtsbehörde in städtischen Angelegenheiten den Adelsmarschall ganz auszuschliessen (S. 127). При наличности трехъ выборныхъ членовъ, головы, предсѣдателя управы и предсѣдателя мирового съѣзда, участіе предводителя дворянства въ надзорѣ за городскимъ самоуправленіемъ врядъ ли представлялось необходимымъ, по крайней мѣрѣ, не считалъ его таковымъ ни одинъ изъ городскихъ головъ, бывшихъ въ коммиссіи.

оныхъ сопровождалось бы неминуемо крайними затрудненіями. Съ этимъ въ существѣ всѣ согласны, и само министерство внутреннихъ дѣлъ предполагаетъ учредить особые губернскіе совѣты, которымъ должно принадлежать разсмотрѣніе спорныхъ административныхъ вопросовъ. Но замѣчаютъ, что подобныя учрежденія должны быть образованы для всѣхъ вообще дѣлъ судебно-административныхъ, а не однихъ только городскихъ. Государственный Совѣтъ полагалъ, что въ дѣлѣ устройства означенныхъ инстанцій,—дѣлѣ новомъ и трудномъ,—осторожнѣе дѣйствовать съ нѣкоторою постепенностью, образуя учрежденія сначала для извѣстныхъ лишь дѣлъ, и потомъ, сообразно съ указаніями опыта, расширяя кругъ ихъ дѣятельности [1]).

Въ то время въ коммиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ разрабатывался проектъ учрежденія губернскихъ совѣтовъ изъ лицъ, стоящихъ начальниками губернскихъ управленій, и изъ представителей общественныхъ и сословныхъ установленій. Вѣдѣнію этихъ совѣтовъ имѣлось въ виду передать судныя дѣла губернскихъ правленій и дѣла отдѣльныхъ смѣшанныхъ присутствій. Но предположенія эти не осуществились, и вмѣсто того, по образцу губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій, образовался цѣлый рядъ отдѣльныхъ смѣшанныхъ присутствій.

Мы уже знаемъ, что губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія замѣнились теперь, по общему правилу, губернскими по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіями. Кромѣ того, постепенно учреждались губернскія по воинскимъ дѣламъ присутствія, питейныя присутствія, податныя, фабричныя, особыя присутствія о подъѣздныхъ путяхъ, портовыя присутствія и не носящія названія присутствія, но съ такимъ же смѣшаннымъ составомъ и аналогичными функціями лѣсные комитеты и училищные совѣты. Нѣкоторыя изъ этихъ учрежденій имѣютъ и соотвѣтствующія уѣздныя инстанціи, а именно, имѣются уѣздныя воинскія, питейныя и податныя присутствія и уѣздные училищные совѣты.

Всѣ эти учрежденія съ различными видоизмѣненіями имѣютъ довольно однородный составъ. Въ рѣшительномъ большинствѣ губернскихъ предсѣдательствуетъ губернаторъ. Исключеніе въ этомъ отношеніи составляютъ только податныя присутствія, гдѣ предсѣдатель управляющій казенной палатой и училищный совѣтъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводи-

[1]) Матеріалы, III, стр. 508, 509.

теля. Точно такъ же въ рѣшительномъ большинствѣ уѣздныхъ коллегій предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель. Исключеніе тутъ составляетъ одно только уѣздное податное присутствіе, состоящее подъ предсѣдательствомъ податного инспектора. Затѣмъ членами этихъ коллегій являются представители административныхъ вѣдомствъ, судебнаго вѣдомства (обыкновенно прокуроръ, иногда судья), органовъ мѣстнаго самоуправленія, земскаго и городского, предводитель дворянства. Иногда имѣется особо назначаемый непремѣнный членъ. Представителя судебнаго вѣдомства нѣтъ только въ податныхъ и подъѣздныхъ присутствіяхъ, а также въ училищныхъ совѣтахъ. Зато въ училищныхъ совѣтахъ имѣется представитель духовнаго вѣдомства. Губернскій предводитель не состоитъ членомъ только податныхъ, фабричныхъ и портовыхъ присутствій. Наиболѣе отличающійся отъ другихъ присутствій составъ имѣютъ податныя присутствія.

Организація смѣшанныхъ присутствій, представляющихъ несомнѣнно лишь временное, переходное образованіе, не лишена нѣкоторыхъ довольно существенныхъ недостатковъ. Прежде всего нельзя признать цѣлесообразнымъ предоставленіе предсѣдательства въ большинствѣ губернскихъ присутствій губернатору. Во-первыхъ, губернатору, какъ представителю активной административной власти, вообще не подходитъ предсѣдательская функція, требующая прежде всего объективности, спокойствія, безпристрастія, особенно въ такой коллегіи, которая должна служить органомъ административной юстиціи. Во-вторыхъ, губернаторъ и такъ слишкомъ обремененъ дѣлами для того, чтобы посвящать достаточно времени и вниманія этимъ предсѣдательскимъ обязанностямъ. Было бы желательно замѣнить губернатора особымъ предсѣдателемъ, неимѣющимъ другихъ функцій и притомъ достаточно самостоятельнымъ и независимымъ.

И въ общемъ составѣ этихъ присутствій не можетъ быть признанъ удовлетворительнымъ, такъ какъ члены ихъ въ большинствѣ лица и такъ очень занятыя по своимъ спеціальнымъ должностямъ и потому едва ли могутъ отдать дѣламъ присутствія достаточно времени и вниманія. Затѣмъ, кромѣ представителя судебнаго вѣдомства, предводителя и особо избраннаго члена отъ земскаго собранія или городской думы, всѣ другіе члены суть органы активнаго управленія, и такимъ образомъ функція активнаго управленія соединяется съ функціей административной юстиціи.

Нельзя признать правильнымъ и тотъ путь, на какой вступилъ въ этомъ отношеніи законъ 1 іюля 1895 года о преобразованіи управленія четырехъ сибирскихъ губерній, замѣнившій

губернскія по городскимъ дѣламъ и по воинской повинности присутствія общимъ присутствіемъ губернскаго управленія. Этимъ не ослабляются, а, напротивъ, усиливаются всѣ недостатки того порядка, какой существуетъ въ другихъ губерніяхъ и областяхъ. Раздѣльность активнаго управленія и администраціи тутъ еще болѣе ослаблена. Перенесеніе функцій административной юстиціи на то самое установленіе, содѣйствующее губернатору въ осуществленіи его власти какъ начальника и хозяина губерніи, именно не можетъ способствовать обезпеченію необходимой самостоятельности административнаго суда.

§ 68. Финансовый контроль [1]).

Финансовый контроль служитъ той же общей цѣли обезпеченія законности управленія, какъ и собственно административная юстиція, но только въ болѣе спеціальной формѣ. Контроль служитъ обезпеченію не вообще законности управленія въ его цѣломъ, а лишь законнаго порядка пріема, храненія и расходованія суммъ. Затѣмъ, въ отличіе отъ административныхъ исковъ, контрольная отчетность осуществляется не по частной иниціативѣ лицъ, потерпѣвшихъ отъ незаконныхъ дѣйствій, а по публичной иниціативѣ самого государства. Это начало публичности контроля выражается также и въ томъ, что предметомъ контроля служатъ не отдѣльныя только распоряженія управленія, вызывающія нареканія и жалобы со стороны заинтересованныхъ лицъ, а все исполненіе росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ, какъ одного цѣлаго. Всѣ дѣйствія распорядительныхъ установленій подлежатъ контролю, а не только обжалованныя кѣмъ-либо.

Наконецъ, въ отличіе отъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію административныхъ судовъ, контрольная отчетность вовсе не зависитъ отъ мѣстныхъ бытовыхъ условій. Поэтому въ составъ мѣстныхъ контрольныхъ установленій нигдѣ не вводятъ представителей мѣстнаго общества. Но, съ другой стороны, контрольная отчетность, какъ обезпеченіе правильнаго исполненія росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ, имѣетъ всегда и политическое значеніе, опредѣляя въ финансовой области взаимное соотношеніе законодательства и управленія. Поэтому въ конститу-

[1]) Lorenz v. Stein. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 4 Ausg. 1878. B. I, SS. 108—123. Бочковскій. Организація государственнаго контроля въ Россіи сравнительно съ государствами Западной Европы. 1895. Саковичъ. Государственный контроль въ Россіи. 1896.

ціонныхъ государствахъ въ контролѣ принимаетъ участіе и народное представительство.

Современное устройство контроля въ Россіи есть плодъ реформы, совершенной въ этомъ отношеніи въ царствованіе Александра II—реформы, неразрывно связанной съ именемъ извѣстнаго В. А. Татаринова. Преобразованію собственно контроля, какъ необходимыя его условія, были предпосланы установленіе опредѣленныхъ смѣтныхъ правилъ и единство кассъ. Самая контрольная реформа не выразилась, однако, въ одномъ цѣльномъ органическомъ законѣ: она совершилась посредствомъ цѣлаго ряда отдѣльныхъ узаконеній, и только въ 1892 г. было составлено объединенное и внутренно согласованное Учрежденіе государственнаго контроля, вошедшее въ составъ Учрежденія министерствъ, изд. 1892 г., ст. 943—1016.

Государственный контроль поставленъ у насъ въ ряду министерствъ, такъ что на него распространяются по общему правилу всѣ постановленія общаго Учрежденія министерствъ. Въ частности стоящему во главѣ государственнаго контроля государственному контролеру присвоены положеніе и права министра. Внѣшнимъ образомъ и самое устройство государственнаго контроля подобно министерствамъ. Вся власть управленія сосредоточивается въ рукахъ государственнаго контролера. При немъ состоитъ его товарищъ на правахъ товарища министра. Затѣмъ въ составъ государственнаго контроля входятъ совѣтъ государственнаго контроля, канцелярія, три департамента подъ управленіемъ генералъ-контролеровъ, центральная бухгалтерія, двѣ коммиссіи для провѣрки отчетности государственнаго контроля и тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при которыхъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля. Мѣстными органами контроля служатъ контрольная палата и мѣстныя контрольныя части на желѣзныхъ дорогахъ.

Но имѣются и особенности въ устройствѣ. Такъ, прежде всего, совѣтъ контроля, состоящій, подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера, изъ его товарища, членовъ по Высочайшему назначенію и генералъ-контролеровъ, рѣшаетъ дѣла по большинству голосовъ. Если государственный контролеръ не согласится съ заключеніемъ совѣта, онъ можетъ только перенесть дѣло на высшее разсмотрѣніе въ Государственный Совѣтъ, комитетъ министровъ или Сенатъ, смотря по роду дѣла. Тѣмъ же порядкомъ разрѣшаются дѣла совѣта государственнаго контроля, когда въ немъ не составится вовсе большинства, или когда разрѣшеніе дѣла превышаетъ власть совѣта. Если съ за-

ключеніемъ совѣта не согласятся военный или адмиралтействъ-совѣты, а также министры, дѣло представляется Сенату.

Совѣтъ руководитъ ревизіонной дѣятельностью всѣхъ учрежденій государственнаго контроля и въ частности: 1) разрѣшаетъ затрудненія относительно примѣненія порядка ревизій отчетности; 2) разсматриваетъ и утверждаетъ или отмѣняетъ постановленія общихъ присутствій центральныхъ и мѣстныхъ контрольныхъ установленій, по протестамъ противъ нихъ или по несогласію съ ними начальниковъ контрольныхъ установленій; 3) обсуждаетъ предположенія объ изданіи новыхъ законовъ; 4) предаетъ суду чиновъ VII—V классовъ, и 5) разсматриваетъ всѣ вообще дѣла, которыя государственный контролеръ ему представитъ. По всѣмъ этимъ дѣламъ государственный контролеръ дѣйствуетъ не иначе, какъ совокупно и нераздѣльно съ совѣтомъ. Въ предложеніяхъ совѣту государственный контролеръ не излагаетъ своего мнѣнія, но даетъ его, какъ предсѣдатель, словесно при обсужденіи дѣла.

При департаментахъ государственнаго контроля имѣются также общія присутствія, состоящія подъ предсѣдательствомъ генералъ-контролера, его помощниковъ и старшихъ ревизоровъ. Полносудное число членовъ общаго присутствія въ департаментѣ желѣзнодорожной отчетности—три, а въ остальныхъ департаментахъ—четыре. Рѣшенія постановляются по большинству голосовъ; при равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если вовсе не составится большинства, дѣло переносится въ совѣтъ государственнаго контроля.

Мѣстные органы контроля имѣютъ также коллегіальное устройство. Контрольныя палаты состоятъ подъ начальствомъ управляющаго, подъ предсѣдательствомъ котораго образуется общее присутствіе, изъ помощника его и старшихъ ревизоровъ. Контрольныя палаты къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляются, а принадлежатъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства государственнаго контроля. Онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно (Общ. учр. губ., ст. 1134—1151). Чины контрольныхъ установленій могутъ быть подвергаемы отвѣтственности не иначе, какъ чрезъ посредство государственнаго контролера. Вслѣдствіе сего мѣстныя начальства не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія въ отношеніи къ установленіямъ государственнаго контроля, но въ случаѣ усмотрѣнныхъ ими злоупотребленій даютъ о томъ знать начальникамъ контрольныхъ установленій и государственному контролеру (Учр. мин., ст. 951). Губернаторы не могутъ контрольнымъ палатамъ давать предложенія (Общ. учр. губ., ст. 404);

ихъ право представлять къ наградамъ служащихъ не распространяется на чины контрольныхъ установленій (ст. 288, прим.); они не могутъ также ревизовать контрольныя установленія (ст. 231). Всѣхъ этихъ правъ въ отношеніи къ контрольнымъ установленіямъ не предоставлено также и генералъ-губернаторамъ (ст. 210, прим.).

Ревизіи государственнаго контроля подчинены, однако, не всѣ правительственныя установленія. Изъ него изъяты: 1) министерство двора, 2) вѣдомство Императрицы Маріи, 3) коммерческія операціи государственнаго банка, 4) банкирскія операціи иностраннаго отдѣленіи особой канцеляріи по кредитной части и 5) суммы, ассигнуемыя на извѣстное Его Императорскому Величеству назначеніе.

ГЛАВА III.

ОТВѢТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХЪ ЛИЦЪ [1]).

45, —2

§ 69. Гражданская и уголовная отвѣтственность.

Особенное положеніе должностныхъ лицъ, какъ лицъ, призванныхъ осуществлять функцію государственной власти, обусловливаетъ довольно существенныя особенности въ постановкѣ отвѣтственности этихъ лицъ за совершаемыя ими правонарушенія. Такъ какъ должностныя лица являются органами власти, дѣйствуютъ отъ лица государства, то правонарушенія, ими совершаемыя, получаютъ особенное значеніе. Они больше, чѣмъ правонарушенія частныхъ лицъ, подрываютъ авторитетъ закона, колеблютъ прочность юридическаго порядка: они болѣе непосредственно отзываются на интересахъ всего государства. Вмѣстѣ съ тѣмъ полномочія власти, которыми надѣлены должностныя лица, даютъ имъ возможность съ большею легкостью совершать правонарушенія, дѣлаютъ ихъ болѣе опасными, ставятъ частныхъ лицъ въ болѣе беззащитное въ отношеніи къ нимъ положеніе. Наконецъ, пользуясь своею властью, должностныя лица

---

[1]) [Н. И. Лазаревскій. Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. 1905].

могутъ совершать и такого рода правонарушенія, которыя совершенно невозможны для частныхъ лицъ.

Все это требуетъ нѣкотораго усиленія отвѣтственности должностныхъ лицъ. Въ старое время думали достичь этой цѣли усиленіемъ въ отношеніи къ должностнымъ лицамъ уголовной репрессіи и поставленіемъ ея въ особенныя условія сообразно особенности ихъ положенія.

Но уголовная отвѣтственность должностныхъ лицъ есть только одинъ изъ разнообразныхъ способовъ обезпеченія законности государственнаго управленія на ряду съ гражданской и дисциплинарной отвѣтственностью и съ организаціей административной юстиціи. Поэтому надлежащая постановка отвѣтственности должностныхъ лицъ предполагаетъ отчетливое выясненіе существа, значенія и въ особенности взаимнаго соотношенія всѣхъ существующихъ гарантій законности управленія.

Уголовная репрессія слишкомъ дорого обходится обществу и матеріально, и нравственно, а вмѣстѣ съ тѣмъ уголовная кара не уничтожаетъ совершившагося правонарушенія, сама по себѣ не возстановляетъ попраннаго права, не возмѣщаетъ причиненнаго преступникомъ вреда. Къ карательнымъ мѣрамъ приходится прибѣгать, когда нѣтъ другихъ способовъ противодѣйствія правонарушенію, или способы эти недостаточны, не соотвѣтствуютъ тяжести противозаконнаго посягательства.

Поэтому въ примѣненіи уголовной репрессіи надо соблюдать должную экономію. Нѣтъ основанія установлять угрозы наказаніемъ, когда законность управленія можетъ быть обезпечена и безъ этого полнѣе и вѣрнѣе. Уголовное правосудіе не представляетъ собою панацеи противъ всѣхъ возможныхъ правонарушеній и не составляетъ высшей, совершеннѣйшей гарантіи правомѣрности. Не даромъ законы съ карательной санкціей называются менѣе совершенными законами, leges minus quam perfectae. Совершенны только тѣ законы, нарушеніе которыхъ влечетъ за собой юридическую ничтожность правонарушительнаго дѣйствія. Такъ и въ дѣлѣ обезпеченія законности государственнаго управленія на первомъ мѣстѣ должна быть поставлена организація такого порядка обжалованія незаконныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ, чтобы заинтересованныя лица могли всегда добиться отмѣны или юридическаго обезсиленія незаконныхъ постановленій.

Во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда незаконнымъ дѣйствіемъ органа власти не причиняется непосредственно вреда, а только незаконно мотивируется или опредѣляется дѣятельность другихъ подчиненныхъ органовъ, или предписываются незаконныя ограни-

ченія дѣятельности частныхъ лицъ, для обезпеченія законности вполнѣ достаточно права обжалованія. Таковы именно случаи незаконнаго изданія указовъ, требующихъ для своего дѣйствительнаго осуществленія чужой дѣятельности въ отдѣльныхъ конкретныхъ случаяхъ, незаконные отказы въ выдачѣ разрѣшеній, незаконные запреты совершенія частными лицами опредѣленныхъ дѣйствій. Западные уголовные кодексы и не облагаютъ наказаніемъ такого рода правонарушеній со стороны должностныхъ лицъ на томъ, конечно, основаніи, что надлежащая организація административной юстиціи даетъ въ подобныхъ случаяхъ совершенно достаточное обезпеченіе законности. Подобныя дѣйствія органовъ власти были бы опасны и подрывали бы законный порядокъ лишь при томъ условіи, если бы были обязательны. Возможность путемъ обжалованія добиться ихъ отмѣны лишаетъ ихъ юридической силы, дѣлаетъ ихъ юридически ничтожными. Наказывать должностное лицо за незаконно изданный имъ и отмѣненный надлежащей инстанціей указъ было бы такъ же нецѣлесообразно, какъ привлекать къ уголовной отвѣтственности лицо, написавшее вексель на простой бумагѣ или купчую въ формѣ домашняго условія. Всѣ такіе акты признаются юридически ничтожными, и въ этомъ достаточная гарантія авторитета нарушаемыхъ ими законовъ.

Отмѣна въ порядкѣ административной юстиціи оказывается непримѣнимой и не достигающей цѣли обезпеченія законности управленія лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда незаконное дѣйствіе должностного лица само по себѣ, непосредственно, причиняетъ вредъ. Признаніе юридически ничтожнымъ дѣйствія, уже причинившаго вредъ, не достигало бы, конечно, цѣли обезпеченія законности управленія. Тутъ требуются мѣры иного свойства.

Вредъ, причиняемый незаконными дѣйствіями должностныхъ лицъ, можетъ быть троякій. Во-первыхъ, ихъ незаконныя дѣйствія могутъ причинить имущественный, оцѣнимый на деньги, вредъ. Такія правонарушенія и въ отношеніи къ виновнымъ должностнымъ лицамъ установляютъ право гражданскаго иска о вознагражденіи за понесенные вредъ и убытки.

Во-вторыхъ, вредъ, причиняемый незаконными дѣйствіями должностныхъ лицъ, можетъ представлять тѣ нарочитыя свойства особой опасности, тяжести, невознаградимости, какими обусловливается примѣненіе уголовныхъ каръ. Въ такомъ случаѣ должностное лицо подпадаетъ уголовному правосудію.

Взаимное соотношеніе гражданской и уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ, конечно, то же самое, что̀ и для

частныхъ лицъ, и не возбуждаетъ какихъ-либо особыхъ сомнѣній. Но должностныя лица могутъ состоять, и въ большинствѣ случаевъ дѣйствительно состоятъ, къ государству въ особомъ служебномъ отношеніи: служатъ, а не исправляютъ свою должность по найму или какъ повинность, какъ право. Государственная служба установляетъ особое подчиненіе служащаго, отличное отъ общаго отношенія подданства. Подданный обязанъ только къ опредѣленнымъ качественно и количественно услугамъ государству; служащій—къ неопредѣленному ряду услугъ, опредѣленныхъ только по роду, а не по количеству. Подданный—только членъ, участникъ государственнаго общенія; служащій—его органъ и потому обязанъ какъ въ служебной, такъ и частной дѣятельности сохранять достоинство власти, представителемъ которой онъ является. Подданный подчиняется только государству; служащіе, образуя опредѣленную іерархію, ставятся другъ къ другу въ отношеніе начальниковъ и подчиненныхъ.

По всему этому незаконныя дѣйствія служащаго, кромѣ имущественнаго вреда и вреда, обусловливающаго уголовныя кары, могутъ причинять вредъ еще третьяго рода: нарушеніе должнаго порядка службы. Какъ первыми двумя видами вреда обусловливаются соотвѣтственно гражданская и уголовная отвѣтственность, такъ вредомъ служебному порядку обусловливается дисциплинарная отвѣтственность. Гражданская и уголовная отвѣтственность падаетъ на служащихъ наравнѣ съ частными лицами, дисциплинарная—касается однихъ только служащихъ.

Но особенности отвѣтственности должностныхъ лицъ не исчерпываются такимъ усиленіемъ ихъ отвѣтственности. Осуществленіе предоставленныхъ должностнымъ лицамъ функцій власти является для нихъ обязанностью. А между тѣмъ, осуществляя ихъ, они постоянно и по необходимости приходятъ въ столкновеніе съ разнообразными интересами частныхъ лицъ и вызываютъ своими дѣйствіями ихъ недовольство и нареканія. Отсюда являются иногда опасенія, что если обставить возбужденіе гражданской и уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ тѣми же общими условіями, какъ и для частныхъ лицъ, то слишкомъ частымъ возбужденіемъ судебныхъ дѣлъ свобода дѣятельности должностныхъ лицъ будетъ чрезмѣрно стѣснена, и для нихъ сдѣлается невозможнымъ спокойное и увѣренное выполненіе своихъ обязанностей. Въ виду этихъ соображеній иногда устанавливается особый порядокъ возбужденія гражданской и уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ, долженствующій защитить ихъ отъ легкомысленныхъ и неосновательныхъ привлеченій къ суду.

Всѣ эти особенности въ постановкѣ общей отвѣтственности должностныхъ лицъ всего удобнѣе разсмотрѣть по различію ихъ формъ гражданской и уголовной.

Съ матеріальной стороны гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ не представляетъ никакихъ особенностей. Только относительно условій предъявленія къ нимъ исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью, устанавливаются иногда особыя правила. Такъ, у насъ эти иски разсматриваются въ особомъ составѣ суда съ участіемъ представителей административнаго вѣдомства, а именно: 1) иски противъ лицъ, занимающихъ должности до IX класса включительно—въ окружномъ судѣ, въ особомъ присутствіи подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя суда, вице-губернатора, двухъ членовъ суда и двухъ членовъ изъ чиновъ мѣстныхъ управленій, въ томъ числѣ обыкновенно и ближайшій начальникъ отвѣтчика; 2) иски противъ лицъ, занимающихъ должности отъ VIII до V класса—въ судебной палатѣ, подъ предсѣдательствомъ старшаго предсѣдателя палаты, изъ губернатора, двухъ членовъ судебной палаты и управляющихъ казенною палатою и государственными имуществами или одного изъ сихъ лицъ и ближайшаго начальника того управленія, къ которому принадлежитъ отвѣтчикъ, и 3) на лицъ, занимающихъ должности выше V класса—въ соединенномъ присутствіи кассаціоннаго и перваго департаментовъ Сената (Уст. гр. суд., ст. 1316—1330).

Мотивами этого изъятія изъ общаго порядка гражданскаго суда составители Суд. уст. выставляютъ слѣдующія соображенія.

„Нельзя никого, читаемъ въ мотивахъ къ ст. 1322 Уст. гр. суд., лишать возможности защищать свои права; но не всѣ права одинаковы по своей природѣ. Есть право частное, гдѣ мое противополагается твоему; и здѣсь я безъ затрудненія могу прямо привлечь всякое частное лицо къ отвѣтственности передъ судомъ за дѣйствія, нарушающія мое право, такъ какъ здѣсь предполагается, что нарушитель дѣйствовалъ отъ себя, своимъ именемъ, въ своемъ интересѣ.

„Совсѣмъ иное дѣло, когда столкновеніе между частнымъ лицомъ съ его интересомъ и между должностнымъ лицомъ, дѣйствующимъ во имя интереса государственнаго или общественной пользы. Здѣсь нельзя сказать, что должностное лицо непремѣнно отвѣтствуетъ имуществомъ за каждое нарушеніе интересовъ частнаго лица: это еще вопросъ.

„Надо рѣшить, въ границахъ ли своего права дѣйство-

вало должностное лицо относительно интересовъ частнаго лица. Положимъ, что тотъ же вопросъ рѣшается и въ спорѣ о правѣ гражданскомъ; но тамъ рѣшеніе его просто, ибо всякое право есть мое частное; а здѣсь право должностного лица есть государственное, не свое, и въ составъ почти каждаго права входитъ значительная доля усмотрѣнія.

„Итакъ, разрѣшеніе этого вопроса несправедливо было бы предоставить исключительно суду, ибо судъ, имѣя свою область опредѣлительныхъ и точныхъ правъ, не въ состояніи взвѣсить всѣ отношенія и мотивы, по коимъ дѣйствуетъ администрація, особливо по спеціальному управленію (Суд. уст., изд. госуд. канц., I, стр. 632).

Эти соображенія вполнѣ справедливы. Но едва ли изъ нихъ необходимо вытекаетъ предоставленіе рѣшенія такихъ дѣлъ смѣшаннымъ присутствіямъ. Правильнѣе было бы раздѣлить вопросы. 1) о законности даннаго дѣйствія должностного лица и 2) въ случаѣ признанія его незаконнымъ—о допустимости и опредѣленіи размѣровъ его гражданской отвѣтственности. Рѣшеніе перваго вопроса слѣдовало бы предоставить административному суду, рѣшеніе второго—гражданскому. Въ пользу такого порядка можно привести слѣдующія соображенія. Во-1хъ, смѣшанныя присутствія вообще непригодны для отправленія правосудія, ибо члены ихъ по необходимости ставятся въ двойственное положеніе, являясь одновременно и судьями, и представителями противоположныхъ интересовъ, затронутыхъ въ дѣлѣ. Но неудобно быть одновременно и судьей, и представителемъ интересовъ стороны. Во-2-хъ, удобнѣе раздѣлить вопросы о законности дѣйствія и о присужденіи должнаго вознагражденія, такъ какъ тогда размѣръ требуемаго вознагражденія не будетъ вліять на рѣшеніе вопроса о законности. Въ-3-хъ, при этомъ будетъ лучше соблюдено общее начало подчиненія всѣхъ гражданскихъ исковъ общему гражданскому суду.

Уголовная отвѣтственность должностныхъ лицъ представляетъ нѣкоторыя особенности и съ матеріальной, и съ формальной стороны. Большая опасность общихъ преступленій, совершаемыхъ должностными лицами, и возможность совершенія ими правонарушеній, доступныхъ частнымъ лицамъ, вызываетъ установленіе для нихъ спеціальной уголовной наказуемости.

Спеціальное усиленіе наказуемости за общія преступленія нѣтъ основанія обусловливать однимъ только состояніемъ виновнаго на государственной службѣ, такъ какъ служебная дѣятельность сама по себѣ не представляетъ никакихъ специфическихъ особенностей.

Служебною дѣятельностью можетъ быть дѣятельность всякаго рода безъ какихъ бы то ни было ограниченій. Все то, что составляетъ содержаніе частной дѣятельности, можетъ составить содержаніе и служебной дѣятельности. Служащіе, состоящіе въ содѣйствующихъ учрежденіяхъ, особенно въ канцеляріяхъ и въ исполнительныхъ органахъ, часто выполняютъ дѣятельность, не имѣющую никакого отношенія къ функціямъ власти. Переписка казенныхъ бумагъ, изготовленіе лекарствъ въ казенной аптекѣ, храненіе гардероба казеннаго театра, завѣдываніе эксплоатаціей казенной желѣзной дороги, управленіе казеннымъ заводомъ, всѣ такого рода дѣйствія ничѣмъ не отличаются отъ подобной же дѣятельности частныхъ лицъ. Поэтому служебный характеръ преступныхъ дѣяній, совершеніе ихъ по службѣ, не можетъ служить основаніемъ установленія ихъ особой наказуемости. Совершенно такъ же, какъ противъ гражданскихъ правонарушеній, государство защищается тѣми же средствами гражданскаго суда, какъ и частныя лица въ аналогичныхъ случаяхъ, такъ и для уголовной репрессіи преступныхъ дѣяній, совершаемыхъ служащими, когда ихъ дѣятельность носитъ тотъ же характеръ, что и дѣятельность частныхъ лицъ, достаточно общихъ опредѣленій уголовнаго закона, одинаково примѣнимыхъ къ частнымъ лицамъ и къ служащимъ.

Особенную опасность и особенный подрывъ авторитета государственной власти преступленіе представляетъ лишь тогда, когда оно совершается посредствомъ осуществленія функцій власти. Только тотъ, кто дѣйствуетъ какъ органъ власти, можетъ своими дѣйствіями ронять достоинство власти и подрывать ея авторитетъ. Только надѣленный полномочіями власти получаетъ болѣе легкую возможность, пользуясь ими, совершать правонарушенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ лицо, надѣленное полномочіями власти, получаетъ возможность совершать такія правонарушенія, которыя не могутъ быть совершаемы частными лицами, какъ, напр., лихоимство, неправосудіе и т. п.

Наше уложеніе о наказаніяхъ чрезвычайно расширяетъ понятіе особенныхъ должностныхъ преступленій, установляя уголовную наказуемость всякаго превышенія и бездѣйствія власти (ст. 338—343). Большинство иностранныхъ кодексовъ [1]), напротивъ, предусматриваетъ только нѣкоторые, особенно важные виды превышенія власти, оставляя всѣ другіе случаи превышенія власти ненаказуемыми. Въ отношеніи къ нимъ довольствуются мѣрами дис-

[1]) Исключеніе составляетъ, сколько мнѣ извѣстно, только итальянское уголовное уложеніе.

циплинарной отвѣтственности и предоставленіемъ права обжалованія въ порядкѣ административной юстиціи.

Изъ этихъ двухъ системъ рѣшительнаго предпочтенія заслуживаетъ система ограниченія уголовной наказуемости. Удерживаемая нашимъ законодательствомъ система представляется устарѣлымъ наслѣдіемъ того времени, когда не знали другихъ средствъ обезпеченія законности управленія, какъ только угрозы наказаніемъ. Современная государственная жизнь выработала на ряду съ уголовной репрессіей и другія средства обезпеченія законности управленія: дисциплинарную отвѣтственность и административную юстицію, и когда эти средства достаточны, нецѣлесообразно установлять еще въ подобныхъ случаяхъ и уголовную наказуемость незаконныхъ должностныхъ дѣйствій. Не слѣдуетъ поэтому, прежде всего, установлять уголовную наказуемость за такого рода незаконное пользованіе полномочіями власти, которымъ не причиняется непосредственнаго вреда, а только незаконно мотивируется или опредѣляется дѣятельность подчиненныхъ органовъ. Другими словами, нельзя признавать самостоятельнымъ преступленіемъ изданіе, хотя бы и незаконное, общихъ распоряженій, указовъ, требующихъ для своего дѣйствительнаго осуществленія дѣятельности другихъ органовъ власти. Въ отношеніи къ случаямъ незаконнаго изданія, напр., обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій, совершенно достаточной гарантіей нарушенія законнаго порядка является право обжалованія такихъ постановленій Сенату. Затѣмъ и изъ числа такихъ злоупотребленій полномочіями власти, которыми причиняется непосредственный вредъ, особой уголовной наказуемости должны подлежать лишь тѣ, въ отношеніи къ которымъ недостаточно одной гражданской отвѣтственности, и репрессія которыхъ притомъ требуетъ взысканій, по своей тяжести превышающихъ предѣлы дисциплинарной власти, или въ интересахъ поддержанія должнаго престижа административной власти должна быть ввѣрена возможно независимымъ органамъ. Мѣры уголовной репрессіи вообще слишкомъ дорого обходятся государству, чтобы можно было въ отношеніи къ нимъ быть безъ нужды расточительнымъ. Къ тому же, чрезмѣрное расширеніе уголовной наказуемости неправомѣрныхъ должностныхъ дѣяній умножало бы случаи возбужденія уголовнаго преслѣдованія должностныхъ лицъ и тѣмъ подрывало бы престижъ органовъ власти и создавало бы серьезную помѣху безпрепятственному отправленію ими своихъ функцій. А между тѣмъ въ виду вездѣ признаваемой возможности удаленія отъ должности въ дисциплинарномъ порядкѣ и весьма серьезнаго значенія для служащихъ этой кары, уголов-

ное преслѣдованіе по поводу мелкихъ случаевъ злоупотребленія полномочіями власти оказывалось бы большею частью совершенно безцѣльнымъ.

Наконецъ, нельзя не обратить вниманія и на то, что слишкомъ широкія рамки уголовной наказуемости должностныхъ дѣяній могутъ послужить однимъ изъ самыхъ серьезныхъ основаній къ установленію и сохраненію особаго порядка преданія суду должностныхъ лицъ не иначе какъ съ разрѣшенія ихъ начальства, такъ какъ иначе судъ и прокурорскій надзоръ получали бы право вмѣшательства во всѣ подробности внутренняго порядка управленія.

Наше законодательство установляетъ дѣйствительно, что должностныя лица могутъ быть предаваемы суду только ихъ начальствомъ, отъ котораго зависитъ утвержденіе ихъ въ должности. Таково общее правило. Но должностныя лица 4 и 5 классовъ, утверждаемыя въ должностяхъ Высочайшею властью, а также предводители дворянства и столичные головы предаются суду первымъ департаментомъ Сената (Уст. уг. суд., ст. 1088).

Такой порядокъ преданія суду едва ли можно признать удовлетворительнымъ. Административное начальство слишкомъ близко стоитъ къ своимъ подчиненнымъ, чтобы съ должнымъ безпристрастіемъ выполнять такую важную судебную функцію, какъ преданіе суду. Можно даже сказать, что начальство, отъ котораго зависитъ опредѣленіе къ должности, непосредственно заинтересовано въ такого рода дѣлахъ, такъ какъ несетъ отвѣтственность и за назначеніе на должности недостойныхъ и ненадежныхъ лицъ, и за слабый за подчиненными надзоръ, обусловившій возможность совершенія ими преступленій.

§ 70. Дисциплинарная отвѣтственность.

На природу дисциплинарной отвѣтственности существуютъ въ литературѣ довольно разнообразные взгляды.

Многіе совершенно отвергаютъ всякое принципіальное различіе между ними. И та, и другая представляются имъ осуществленіемъ все той же карательной власти. Вся особенность дисциплинарныхъ взысканій, по ихъ мнѣнію, въ томъ, какъ они налагаются: судебнымъ порядкомъ или нѣтъ.

Такъ, Бернеръ видитъ единственный отличительный признакъ дисциплинарныхъ проступковъ въ томъ, что они „вѣдаются не

уголовнымъ судомъ, а только дисциплинарнымъ вѣдомствомъ“ [1]). Изъ государствовѣдовъ всего рѣшительнѣе высказываетъ такой взглядъ Георгъ Мейеръ. „Всякое нарушеніе служебнаго долга“ — говоритъ онъ — „характеризуется, какъ наказуемое дѣяніе, какъ преступное дѣяніе по службѣ. Но наказуемость такихъ дѣяній можетъ быть двоякая: уголовная и дисциплинарная. Болѣе тяжкія преступныя дѣянія по службѣ, съ болѣе точнымъ опредѣленіемъ ихъ состава, облагаются уголовнымъ уложеніемъ болѣе строгими наказаніями, именно — лишеніемъ свободы. Ихъ называютъ должностными преступленіями. Осужденіе должностного лица за такія дѣянія можетъ имѣть мѣсто лишь въ порядкѣ обыкновеннаго уголовнаго судопроизводства. Всѣ другія, спеціально нефиксированныя нарушенія служебнаго долга суть служебные проступки въ собственномъ смыслѣ. Они преслѣдуются не судебнымъ, а дисциплинарнымъ порядкомъ. Принципіальной границы между ними не существуетъ“ [2]).

Не трудно, однако, убѣдиться въ совершенной несостоятельности такого воззрѣнія. Наложеніе наказанія судомъ вовсе не составляетъ необходимой принадлежности уголовныхъ наказаній. Наложеніе ихъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ предоставляется административнымъ органамъ, и отъ того они не перестаютъ быть уголовными наказаніями; напримѣръ, тюрьма или крѣпость; и въ томъ случаѣ, когда въ мѣстностяхъ, состоящихъ въ положеніи чрезвычайной охраны, они налагаются не судомъ, а административнымъ порядкомъ, не получаютъ отъ этого свойства дисциплинарнаго взысканія. И наоборотъ, взысканія, налагаемыя судомъ на лицъ, нарушающихъ порядокъ засѣданія, имѣютъ дисциплинарный, а не уголовный характеръ.

Точно такъ же нельзя найти основаніе различія уголовныхъ наказаній и дисциплинарныхъ взысканій въ ихъ большей или меньшей тяжести. И уголовные кодексы установляютъ на ряду съ тяжкими такія легкія карательныя мѣры, какъ арестъ и денежныя пени. Изъ дисциплинарныхъ взысканій есть гораздо болѣе тяжкія, какъ, напримѣръ, удаленіе отъ службы.

Другіе идутъ нѣсколько дальше и усматриваютъ различіе дисциплинарныхъ взысканій и уголовныхъ наказаній не въ одномъ порядкѣ ихъ наложенія, судебномъ и не-судебномъ, а въ различіи самихъ субъектовъ карательной власти.

„Рядомъ съ наказаніями по суду,—говоритъ проф. Таган-

---

[1]) Учебникъ уголовнаго права, т. II, стр. 291.

[2]) Georg Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1895, §§ 453, 454.

цевъ,—мы встрѣчаемся съ разнообразными взысканіями, налагаемыми различными лицами и учрежденіями, имѣющими иногда даже частный характеръ: семьею, начальствомъ какого-нибудь учебнаго заведенія, совѣтомъ присяжныхъ повѣренныхъ, старшинами клуба и т. д. Власти, примѣняющія такія взысканія, подводятся подъ общее понятіе властей дисциплинарныхъ, и ихъ дѣятельность не только дополняетъ, но иногда и ограничиваетъ карательную власть государства. Эти дисциплинарныя власти могутъ быть сведены къ двумъ типамъ: 1) возникшія до государства и помимо его воли, какъ семья, церковь, и 2) вызванныя къ жизни государствомъ [1]). Къ этому второму типу относится дисциплинарная власть въ школѣ, въ арміи, въ собраніяхъ, въ клубахъ [2]), а также „власть дисциплинарная надъ служащими гражданскаго вѣдомства“ [3]).

Еще опредѣленнѣе развиваетъ ту же мысль г. фонъ-Резонъ: „Ежедневный опытъ насъ убѣждаетъ, что, помимо государственныхъ наказаній, возможна еще карательная дѣятельность другого рода. Человѣческая жизнь не исчерпывается отношеніями нашими къ государству. Мы рождаемся членами извѣстной семьи, извѣстнаго сословія, мы входимъ въ сношенія съ частными лицами; мы становимся членами разныхъ союзовъ или учрежденій, мы поступаемъ на государственную службу и тѣмъ входимъ въ особыя отношенія къ государственной власти и т. д. Всѣ эти сношенія даютъ намъ спеціальныя права и налагаютъ на насъ обязанности. Несомнѣнно, что нарушенія ихъ должны вызвать реакцію, которая, однако, въ виду свойства самыхъ нарушеній, можетъ исходить не отъ государства, а лишь отъ тѣхъ лицъ или союзовъ, противъ благъ которыхъ они были направлены. Даже само государство, въ тѣхъ случаяхъ, когда оно имѣетъ дѣло съ нарушеніемъ со стороны своихъ агентовъ одного служебнаго порядка, отказывается отъ своей карательной функціи, т.-е. налагаетъ на нихъ взысканіе не въ общемъ уголовномъ порядкѣ, а создаетъ для этой цѣли особые органы, особое производство и даже отчасти особыя взысканія. Такимъ образомъ, рядомъ съ общими преступленіями, наказуемыми государствомъ въ силу принадлежащаго ему jus puniendi, существуетъ цѣлая область нарушеній, различающихся отъ нихъ какъ самымъ со-

---

[1]) Карательная дѣятельность государства и ея границы, Журн. Гражд. и Угол. Права 1882 г., № 1, стр. 9.

[2]) Тамъ же, стр. 38, 42, 49.

[3]) Тамъ же, стр. 45.

держаніемъ защищаемыхъ благъ, такъ и держателемъ карательнаго права“ [1]).

За послѣднее время и въ нѣмецкой литературѣ это воззрѣніе нашло себѣ представителя въ лицѣ Прегера [2]). По его мнѣнію, т. н. полицейскія взысканія (Ordnungsstrafe) и дисциплинарныя взысканія составляютъ лишь частныя подраздѣленія общаго понятія автономныхъ наказаній (autonome Strafe), въ отличіе отъ публично-правовыхъ или уголовныхъ наказаній (öffentlich-rechtliche Strafe, Criminalstrafe). Уголовное наказаніе налагается государствомъ за нарушенія публичнаго правопорядка; автономное наказаніе налагается отличнымъ отъ государства, какъ носителя карательной власти, правовымъ союзомъ (Rechtskreis) за нарушенія его собственныхъ правъ или интересовъ. Подобно тому, какъ автономіей называется право подданныхъ самимъ установлять право для ихъ собственныхъ отношеній, такъ Прегеръ думаетъ назвать автономнымъ карательнымъ правомъ полномочіе отдѣльныхъ правовыхъ союзовъ самимъ облагать наказаніемъ нарушенія ихъ особыхъ интересовъ. Какъ автономія отличается, съ одной стороны, отъ закона, съ другой—отъ договора, такъ автономное наказаніе отличается одинаково и отъ уголовнаго, и отъ договорнаго наказанія (Conventionalstrafe) [3]).

Различіе диспиплинарныхъ и полицейскихъ наказаній Прегеръ видитъ въ томъ, что дисциплинарныя налагаются только на лицъ, принадлежащихъ къ данному правовому союзу, налагающему наказанія, полицейскія же—и на постороннихъ [4]).

Дисциплинарныя взысканія съ состоящихъ на государственной службѣ также относятся къ автономнымъ, а не къ уголовнымъ наказаніямъ, потому что государство, какъ носитель карательной власти, есть субъектъ права, нетождественный съ служебной іерархіей, порядокъ которой охраняется дисциплинарной отвѣтственностью.

Сравнивая между собой воззрѣнія проф. Таганцева и фонъ-Резона, съ одной стороны, и Прегера—съ другой, мы замѣчаемъ между ними довольно существенное различіе. Гг. Таганцевъ и фонъ-Резонъ отождествляютъ автономную карательную власть съ

---

[1]) О дисциплинарномъ правѣ, Журн. Гражд. и Угол. Права 1889 г., № 7, стр. 1.

[2]) Preger, K. Die Ordnungsstrafe im Reichsrecht. Archiv für öffentl. Recht hrsgbn von Laband und Störk, 1892, B. VII, Heft 3, SS. 365—426.

[3]) Научная постановка церковно-уднаго права. Сборникъ госуд. знаній, т. II, стр. 201.

[4]) Тамъ же, стр. 252, 253, 258, 380, 399, 370.

дисциплинарной. Съ ихъ точки зрѣнія дисциплинарной будетъ всякая карательная власть, сохраненная государствомъ за какимъ-либо или предоставленная имъ какому-либо общественному союзу или установленію. Прегеръ не отождествляетъ автономной и дисциплинарной карательной власти, а подводитъ дисциплинарную власть, какъ видовое понятіе, подъ общее понятіе автономной карательной власти. По его ученію, отличительный признакъ дисциплинарной власти состоитъ въ томъ, что она предполагаетъ особое отношеніе подчиненности.

Отождествленіе всякаго осуществленія карательной власти не государствомъ съ властью дисциплинарной нельзя допустить уже потому, что бываютъ случаи осуществленія другими, кромѣ государства, общественными союзами одновременно и уголовно-карательной и дисциплинарной власти. Наиболѣе яркій примѣръ такого рода представляетъ церковь: на ряду съ дисциплинарной властью она получила отъ государства въ извѣстномъ объемѣ и уголовно-карательную власть. „Церковь,—говоритъ проф. Горчаковъ,—по уполномочію отъ государства пріобрѣтала власть судить и наказывать преступныя дѣянія своихъ членовъ, не только какъ нарушенія правилъ церкви, но какъ преступленія уголовныя“.

Такую уголовно-карательную власть церкви проф. Горчаковъ не признаетъ „согласною и совмѣстимою съ вѣроученіемъ православной христіанской церкви о существѣ судебной церковной власти; такая власть никогда не была устанавливаема правилами законодательства вселенской церкви; она—институтъ государственный, вносимый въ устройство церкви извнѣ; слѣдовательно, обладать уголовною властью не составляетъ для церкви необходимости“. Напротивъ, дисциплинарная, или, какъ ее именно называетъ проф. Горчаковъ, „церковно-общественная судная власть“, заключающаяся только въ мѣрахъ „лишенія членовъ церкви церковныхъ правъ и благъ и въ назначеніи имъ благочестивыхъ упражненій“, есть „необходимое въ церкви средство для сохраненія и поддержанія церковной жизни въ нормальномъ ея состояніи“. Необходимость для церкви такой власти „является неизбѣжнымъ результатомъ христіанскаго ученія о нравственномъ строѣ и о нравственныхъ взаимныхъ отношеніяхъ ея членовъ“.

Если, такимъ образомъ, и другіе общественные союзы на ряду съ государствомъ могутъ осуществлять совмѣстно и уголовно-карательную и дисциплинарную власть, то эту послѣднюю, очевидно, нельзя опредѣлять, какъ карательную власть, осуществляемую не государствомъ.

Прегеръ думаетъ отклонить это возраженіе, признавая дис-

циплинарною не всякую автономную карательную власть, а только ту, которая предполагаетъ особое отношеніе подчиненности. Но этотъ признакъ очень неясенъ. Если какой-либо общественный союзъ или установленіе надѣляется правомъ осуществленія карательной власти, то всѣ, на кого распространяется эта власть, по необходимости окажутся въ особомъ отношеніи подчиненія.

Независимо отъ этихъ частныхъ доводовъ, всѣ теоріи этой группы вызываютъ противъ себя и общія возраженія.

Дисциплинарная отвѣтственность не исключаетъ вовсе уголовной, а можетъ съ нею соединяться. Даже оправданный уголовнымъ судомъ можетъ быть подвергнутъ дисциплинарному взысканію и vice versa. Если бы дисциплинарная отвѣтственность была только частной формой уголовной отвѣтственности, такое ихъ соотношеніе представляло бы непримиримое противорѣчіе съ началомъ ne bis in idem.

Между тѣмъ на практикѣ допустимость такого совмѣщенія уголовной и дисциплинарной отвѣтственности представляется необходимой. Дѣянія, вовсе не предусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ или, по началамъ уголовнаго права, не могущія быть вмѣненными въ вину, нерѣдко совершенно не мирятся съ требованіями служебной дисциплины. Сами по себѣ непреступныя, они могутъ все-таки подрывать подобающій органамъ власти авторитетъ или дѣлать ихъ предметомъ насмѣшекъ и презрѣнія со стороны общества. Въ такихъ случаяхъ и оправданный уголовнымъ судомъ, какъ нетерпимый болѣе на службѣ, долженъ подвергнуться высшему дисциплинарному взысканію—удаленію отъ должности. Точно такъ же къ наложенному уголовнымъ судомъ наказанію, въ интересахъ поддержанія порядка службы, дисциплинарная власть можетъ присоединять за то же самое дѣяніе дополнительныя взысканія.

Уже одинъ фактъ совмѣстимости уголовныхъ наказаній и дисциплинарныхъ взысканій дѣлаетъ невозможнымъ видѣть въ тѣхъ и другихъ лишь высшую и низшую форму одной и той же уголовной отвѣтственности. Если за одно и то же дѣяніе служащій можетъ подвергнуться одновременно и уголовному и дисциплинарному преслѣдованію, очевидно, тутъ различіе не въ томъ только, предъ кѣмъ и какъ отвѣчать, а въ самыхъ свойствахъ отвѣтственности.

Невозможность различать уголовную и дисциплинарную отвѣтственность только по различію субъектовъ, осуществляющихъ будто бы одну и ту же уголовно-карательную функцію, всего

нагляднѣе сказывается именно относительно служебной дисциплины. Въ другихъ формахъ дисциплины, напримѣръ: семейной, школьной, церковной, сословной, профессіональной и т. п., носителемъ дисциплинарной власти является по крайней мѣрѣ дѣйствительно отличный отъ государства субъектъ: семья, школа, церковь, сословная или профессіональная корпорація. Но въ отношеніи къ состоящимъ на государственной службѣ субъектомъ и дисциплинарной власти будетъ все то же государство, какъ и субъектомъ уголовно карательной власти. Нигдѣ дисциплинарная отвѣтственность состоящихъ на государственной службѣ не организуется въ видѣ проявленія власти самого чиновничества, какъ обособленной и объединенной профессіональной корпораціи. Вездѣ, напротивъ, служащій и въ дисциплинарныхъ дѣлахъ отвѣчаетъ не предъ своими сотоварищами, не предъ сословіемъ чиновниковъ, а предъ органами государственной власти. Учрежденія, осуществляющія дисциплинарную власть надъ служащими, вовсе не имѣютъ характера органовъ сословія чиновниковъ, бюрократіи, какъ цѣлаго, обособленнаго отъ государства, а напротивъ, организуются и дѣйствуютъ, какъ органы государства, сохраняя вполнѣ правительственный и начальственный характеръ.

Поэтому, какъ бы кто ни смотрѣлъ на возможность отличить другія формы дисциплинарной власти по субъектамъ, ее осуществляющимъ, къ дисциплинѣ государственной службы такая точка зрѣнія неприложима: субъектъ дисциплинарной власти надъ служащими не какой-нибудь особенный, а то же самое государство.

Наконецъ, нельзя не обратить вниманія и на различіе въ самомъ юридическомъ характерѣ уголовнаго правосудія и служебной дисциплины. Уголовно-карательная функція государства составляетъ для него не только право, но и обязанность. Органы государственной власти не только могутъ, но и должны преслѣдовать уголовныхъ преступниковъ. Въ самомъ проектѣ уголовнаго уложенія установляется наказуемость „невозбужденія служащимъ, вопреки его обязанности, уголовнаго преслѣдованія“ (ст. 549, п. 1), но только уголовнаго преслѣдованія. Подобное бездѣйствіе относительно дисциплинарнаго преслѣдованія проектъ не облагаетъ наказаніемъ, и совершенно правильно. Карательная репрессія осуществляется не въ однихъ только собственныхъ интересахъ власти, а въ общихъ интересахъ всей народной жизни. Поэтому уголовное преслѣдованіе для органовъ власти—не только право, но и обязанность. Служебная

дисциплина, напротивъ, служитъ исключительно интересамъ правильнаго устройства и правильной дѣятельности самихъ органовъ власти, и потому осуществленіе дисциплинарной власти является для нихъ только правомъ, а не обязанностью, которую бы надо было охранять карательной санкціей.

Все это приводитъ насъ къ убѣжденію въ неправильности отождествленія дисциплинарной отвѣтственности съ уголовной.

Дисциплинарную отвѣтственность сближаютъ не только съ уголовной, но также съ гражданской и съ административной. Первыя попытки такого построенія теоріи дисциплинарной отвѣтственности встрѣчаются въ нѣмецкой литературѣ тридцатыхъ годовъ.

Таковы, напримѣръ, воззрѣнія Геффтера [1]). „Не всякое страданіе,—говоритъ онъ,—причиняемое подданному за его образъ дѣйствія общественною властью, есть наказаніе. Наказаніемъ въ юридическомъ смыслѣ будетъ лишь страданіе, налагаемое судьей за признанное преступленіе для общественнаго удовлетворенія (zur öffentlichen Genugthuung). На ряду съ карательною властью государству можетъ также принадлежать примѣненіе особыхъ воспитательныхъ и исправительныхъ мѣръ, если воспитаніе и исправленіе лица включается въ кругъ государственныхъ задачъ, или особое добровольное подчиненіе управомочиваетъ къ тому государство. Во внѣшнемъ своемъ проявленіи эти мѣры могутъ приближаться къ настоящимъ наказаніямъ, не принимая, однако, вполнѣ ихъ природы“.

Дисциплинарныя мѣры отличаются частью по своей основѣ, частью по формѣ, такъ какъ онѣ предполагаютъ не дѣйствительное преступленіе, а только неправильность или эксцессъ, и должны служить не общественному удовлетворенію, а лишь обезпеченію и сохраненію въ надлежащей чистотѣ государственной службы, почему онѣ и не допускаютъ публичнаго осуществленія въ дѣйствующихъ на воображеніе формахъ [2]). Поэтому отнесеніе дисциплинарныхъ проступковъ къ уголовному праву, какъ это дѣлало прусское земское право, Геффтеръ считалъ непра-

---

[1]) Heffter, A. G. Verbrechen und Disciplinarvergehungen der Staats- und Kirchendiener. Neues Archiv des Criminalrechts, B. XIII. Halle. 1833. На эту статью Геффтера ссылаются всѣ пишущіе о различіи уголовной и дисциплинарной отвѣтственности, но по какому-то недоразумѣнію видятъ въ ней первое выраженіе участія, отождествляющаго эти виды отвѣтственности. Изъ послѣдующаго нарочно нѣсколько болѣе подробнаго изложенія воззрѣній Геффтера читатель можетъ судить, насколько это соотвѣтствуетъ истинѣ.

[2]) Тамъ же, стр. 80.

вильнымъ. Уголовная отвѣтственность должна быть ограничена, какъ это и принято въ баварскомъ законодательствѣ, только тѣми случаями, когда нарушеніе служебнаго долга совершается намѣренно съ противозаконными цѣлями или причиняетъ кому-либо вредъ [1]).

Дисциплинарныя мѣры онъ раздѣляетъ на мѣры низшей или исправительной дисциплины (замѣчанія, выговоры, пени, арестъ, временное удаленіе отъ должности) и мѣры дисциплины высшей или очистительной (смѣщеніе на низшую должность и отрѣшеніе отъ должности). Низшая дисциплина находитъ себѣ общую основу въ служебной іерархіи; осуществленіе ея есть чисто-административное, а не судебное дѣло, и было бы несообразно возлагать его на органы судебной власти. Что же касается высшей, очистительной дисциплины, то присвоивать ее органамъ управленія можно только тамъ, гдѣ удаленіе служащихъ предоставлено всецѣло произволу правительства. Если же за служащими признается право на занимаемыя ими должности, то осуществленіе очистительной дисциплины есть не административное, а судебное дѣло [2]). Смѣщеніе съ должности и отрѣшеніе отъ нея, соединенныя съ потерей содержанія, такъ существенно затрогиваютъ частныя права, что они могутъ быть опредѣлены только судомъ [3]), и притомъ судомъ гражданскимъ, такъ какъ тутъ дѣло идетъ объ уничтоженіи, если не контракта, то во всякомъ случаѣ bona fide установленнаго какъ бы контракта, а это такая же causa civilis, какъ удаленіе тутора или куратора propter suspiciones. Если же рѣшеніе въ этихъ дѣлахъ будетъ предоставлено уголовному суду, опредѣленія его объ отрѣшеніи отъ должности не должны имѣть значенія наложенія наказаній [4]).

Признавая принципіальное различіе между наказаніями и дисциплинарными мѣрами, Геффтеръ послѣдовательно выводитъ отсюда, что оправданный уголовнымъ судомъ можетъ за то же самое дѣяніе быть подвергнутъ дисциплинарнымъ мѣрамъ. Напротивъ, въ случаѣ осужденія уголовнымъ судомъ, опредѣленныя имъ наказанія не могутъ, по мнѣнію Геффтера, быть усиливаемы наложеніемъ за то же дѣяніе дисциплинарныхъ взысканій [5]).

Въ позднѣйшей своей статьѣ, отмѣчая, что нѣмецкое законодательство пятидесятыхъ годовъ признаетъ карательную и дисци-

---

[1]) Тамъ же, стр. 74.
[2]) Тамъ же, стр. 76.
[3]) Тамъ же, стр. 81.
[4]) Тамъ же, стр. 177, 178, 199, 193.
[5]) Тамъ же, стр. 171—175.

плинарную власть вполнѣ самостоятельными функціями, Геффтеръ указываетъ также на возможность примѣненія дисциплинарныхъ мѣръ и за такія дѣянія, за которыя уголовное преслѣдованіе допускается только по частной жалобѣ [1]).

Отъ подобнаго же, какъ и Геффтеръ, сближенія дисциплинарной отвѣтственности съ гражданскою отправляется въ современной литературѣ Лабандъ. По его мнѣнію, „несмотря на большое внѣшнее сходство между уголовнымъ и дисциплинарнымъ правомъ, такъ какъ оба осуществляются посредствомъ наказанія, понятіе дисциплинарнаго права можно выяснить чрезъ противоположеніе и сравненіе его не съ правомъ уголовнымъ, а съ правомъ гражданскимъ. Понятіе это совпадаетъ съ противоположеніемъ договорно-обязательственныхъ отношеній и отношеній власти. Рѣшающее значеніе имѣетъ при этомъ то, что дисциплинарныя послѣдствія нарушенія долга основаны не на публичной карательной власти государства, а на его господствѣ надъ служащими (Dienstherrlickeit), на отношеніи властованія между государствомъ и служащимъ. Дисциплинарныя взысканія не суть наказанія въ смыслѣ уголовнаго права, а мѣры поддержанія подчиненія и порядка въ служебныхъ отношеніяхъ и обезпеченія исполненія служебныхъ обязанностей. Въ договорныхъ отношеніяхъ каждый участникъ имѣетъ противъ другихъ право иска объ исполненіи или о возмѣщеніи интереса, связаннаго съ неисполненіемъ или съ неподлежащимъ исполненіемъ. При отношеніяхъ же службы или власти мѣсто требованія занимаетъ приказъ, мѣсто иска — принужденіе. Дисциплинарная власть есть право осуществлять это принужденіе. Она существовала въ средніе вѣка противъ ленниковъ и министеріаловъ; она существовала до послѣдняго времени противъ крѣпостныхъ и слугъ; она существуетъ и теперь, какъ власть родителей и учителей, какъ власть капитана надъ экипажемъ, въ арміи и флотѣ. Въ этомъ заключается и сущность дисциплинарной власти государства надъ своими служащими; это—средство принужденія къ исполненію служебнаго долга. Государство не нуждается для этого въ искѣ предъ судами, такъ какъ оно противостоитъ служащимъ, не какъ равный имъ, а какъ господствующій надъ ними. Гражданскій искъ и не могъ бы принести ему никакой пользы, такъ какъ вредъ, причиняемый неисполненіемъ служебнаго долга, лишь въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ быть оцѣненъ на деньги. Съ другой стороны,

---

[1]) Die strafrechtliche und disciplinarische Stellung der Staats und Kirchendiener. Archiv des Criminalrechts, Neue Folge, 1853, III, SS. 430—431.

государство имѣетъ только дисциплинарную власть; ему не принадлежитъ противъ служащихъ право иска объ исполненіи ихъ служебнаго долга.

Итакъ, дисциплинарная отвѣтственность замѣняетъ собою не уголовную, а гражданскую отвѣтственность. Правило ne bis in idem не нарушается, если дисциплинарная отвѣтственность примѣняется вмѣстѣ съ уголовной, но было бы нарушено, если бы государство, на ряду съ дисциплинарной властью, имѣло еще и право иска объ исполненіи служебнаго долга. Дисциплинарныя взысканія ограничиваются рамками основанной на служебномъ отношеніи власти и не имѣютъ ничего общаго съ уголовными наказаніями; только случайно относятся къ тѣмъ и другимъ денежныя пени. Уголовная давность не касается дисциплинарной отвѣтственности. Затѣмъ, составъ т. н. дисциплинарныхъ нарушеній не тотъ, что преступныхъ дѣяній; нельзя составить перечня дисциплинарныхъ провинностей. Всякое сознательное нарушеніе служебнаго долга есть дисциплинарная провинность или, лучше сказать, способно вызвать реакцію служебнаго начальства посредствомъ его дисциплинарной власти. Наконецъ, осуществленіе дисциплинарной власти — право, а не обязанность государства, подобно тому, какъ и осуществленіе требованія есть право, а не обязанность вѣрителя“ [1]).

Теоріи, сближающія дисциплинарную отвѣтственность съ гражданской, безъ сомнѣнія, представляютъ нѣкоторыя преимущества сравнительно съ теоріями, отожествляющими ее съ уголовной отвѣтственностью. Онѣ, прежде всего, не противорѣчатъ факту совмѣстимости уголовной и дисциплинарной отвѣтственности за одно и то же дѣяніе. Затѣмъ, ими не предполагается несуществующее въ дѣйствительности различіе субъектовъ, осуществляющихъ уголовно-карательную и дисциплинарную власть. Наконецъ, уподобленіемъ дисциплинарной отвѣтственности вполнѣ объясняется факультативный характеръ функціи дисциплинарнаго преслѣдованія.

Слѣдовательно, теоріи эти удовлетворительно разрѣшаютъ вопросъ объ отношеніи дисциплинарной отвѣтственности къ уголовной, вполнѣ согласно съ фактической ихъ постановкой. Иное дѣло — отношеніе дисциплинарной отвѣтственности къ гражданской. Съ тѣмъ, какъ Лабандъ думаетъ разрѣшить данный вопросъ, никакъ нельзя согласиться. Онъ видитъ въ дисциплинарныхъ

---

[1]) Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 3 Aufl. B. I. 1895, SS. 439—443.

взысканіяхъ суррогатъ, замѣну гражданскаго иска, предполагая, что изъ служебнаго правоотношенія для государства не вытекаетъ въ отношеніи къ служащему право гражданскаго иска.

Однако, на дѣлѣ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда служащій, нарушая свой служебный долгъ, причиняетъ тѣмъ государству матеріальный, оцѣнимый на деньги вредъ, онъ, кромѣ дисциплинарной, подлежитъ также и гражданской отвѣтственности.

Лабандъ представляетъ дѣло такъ, будто дисциплинарныя взысканія не что иное, какъ замѣняющія гражданскій искъ объ исполненіи обязательства мѣры принужденія служащаго къ дѣйствительному исполненію лежащихъ на немъ обязанностей. Но, какъ замѣтилъ Максъ Зейдель [1]), если бы это было въ самомъ дѣлѣ такъ, всѣ дисциплинарныя взысканія должны бы были налагаться всегда непосредственно начальствомъ провинившагося. Если же, какъ это бываетъ въ дѣйствительности, всѣ болѣе тяжкія взысканіи налагаются особой дисциплинарной инстанціей, привлеченіе къ дисциплинарной отвѣтственности получаетъ характеръ уже не непосредственнаго принужденія къ исполненію, а своего рода иска,—иска дисциплинарнаго, предъявленіе котораго вызываетъ разрѣшеніе юридическаго вопроса о допустимости въ данныхъ условіяхъ дисциплинарнаго взысканія.

Наконецъ, противъ ученія Лабанда говоритъ и то, что высшую мѣру дисциплинарнаго взысканія — удаленіе отъ должности — никакъ нельзя подвести подъ понятіе мѣръ принужденія къ исполненію служебнаго долга. Удаляя служащаго отъ должности, не только не принуждаютъ его къ исполненію лежащихъ на немъ по должности обязанностей, но даже прямо лишаютъ его возможности къ тому.

Ремъ [2]), въ общемъ примыкая къ воззрѣнію Лабанда, видитъ, однако, въ дисциплинарныхъ мѣрахъ замѣну не гражданскаго, а административнаго иска.

Права начальства въ отношеніи къ служащимъ,—говоритъ онъ,—имѣютъ публичный характеръ. Поэтому въ вполнѣ законченномъ правовомъ государствѣ, при неисполненіи служащимъ своего служебнаго долга, имѣющее надъ нимъ право надзора начальство должно бы было предъявлять къ нему искъ въ административномъ судѣ Но въ дѣйствительности нигдѣ компетенція административныхъ судовъ не распространяется на требованія началь-

---

[1]) Max Seydel. Bayerisches Staatsrecht. B. III, 1887, S. 480.

[2]) Rehm. Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht (Hirth's Annalen des deutschen Reichs, 1885, S. 65).

ства, вытекающія изъ служебныхъ отношеній. Напротивъ, служащій, виновный въ нарушеніи своего долга или оказавшій себя по своему поведенію на службѣ или внѣ службы недостойнымъ уваженія и довѣрія, подобающихъ его положенію, подвергается дисциплинарнымъ взысканіямъ. Дисциплина предполагаетъ подчиненіе и порядокъ (Zucht und Ordnung); поэтому и цѣль дисциплинарныхъ взысканій составляетъ поддержаніе подчиненія и порядка. Дисциплинарныя взысканія не представляютъ разновидности уголовныхъ наказаній, а занимаютъ свое особое мѣсто на ряду съ уголовными, церковными и отеческими карами.

Въ дѣйствительности, однако, между дисциплинарными взысканіями и административнымъ искомъ нѣтъ ничего общаго. Различіе ихъ вовсе не въ томъ, что административный искъ исходитъ только отъ частныхъ лицъ. Правительственный надзоръ за дѣятельностью органовъ самоуправленія можетъ осуществляться также въ формѣ административныхъ исковъ. Такой порядокъ надзора за земскими учрежденіями былъ установленъ Положеніемъ 1864 г., да и теперь передача губернаторомъ дѣла на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (Пол. зем. учр., ст. 88) имѣетъ подобный же характеръ, такъ какъ присутствія эти являются органами административной юстиціи. Существованіе такой формы надзора не мѣшаетъ, однако, установленію дисциплинарной отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ.

Различіе служебной дисциплины и административной юстиціи гораздо глубже и существеннѣе. Предметъ административнаго иска—не личная отвѣтственность виновнаго, а только отмѣна незаконнаго постановленія. Дисциплинарная отвѣтственность есть, напротивъ, личная отвѣтственность виновнаго и ничего общаго съ отмѣной незаконныхъ постановленій не имѣетъ. Дисциплинарныя взысканія очень часто налагаются за такого рода образъ дѣйствія, который къ незаконнымъ постановленіямъ, подлежащимъ отмѣнѣ, никакого отношенія не имѣетъ, напр., взысканія за грубость, за пьянство, за несовмѣстимое съ достоинствомъ службы поведеніе въ частной жизни. И въ самомъ идеальномъ „правовомъ“ государствѣ административный искъ въ подобныхъ случаяхъ невозможенъ.

Итакъ, въ дисциплинарной отвѣтственности нельзя видѣть замѣну или особенную форму ни уголовной или гражданской отвѣтственности, ни административныхъ исковъ. Остается предположить, что дисциплинарная отвѣтственность принципіально отличается отъ всѣхъ другихъ видовъ отвѣтственности. Но въ чемъ же

ея принципіальное отличіе? И этотъ вопросъ находитъ себѣ въ современной литературѣ довольно разнообразные отвѣты.

Мы видѣли, что, по ученію Лабанда, гражданскій искъ въ отношеніи къ неисправнымъ служащимъ замѣняется дисциплинарными взысканіями вслѣдствіе особенной юридической природы служебнаго отношенія, какъ отношенія властвованія. Но уподобленіе дисциплинарныхъ взысканій какъ гражданскому, такъ и административному искамъ оказывается неправильнымъ. Отсюда само собой является предположеніе: нельзя ли прійти къ выясненію своеобразной природы дисциплинарной отвѣтственности, отказавшись отъ всякаго уподобленія ея уголовному, гражданскому или административному иску и признавъ основой ея существованіе какъ бы особой „дисциплинарной неправды", обусловленной наличностью между данными субъектами отношенія властвованія.

Такъ именно и думаютъ разрѣшить вопросъ Лабесъ и Еллинекъ.

По мнѣнію Лабеса [1]), дисциплинарная власть есть слѣдствіе всякаго отношенія властвованія, все равно—частно-правового или публично-правового. Выясненіе вопроса, есть ли данное отношеніе—отношеніе властвованія (Gewaltsverhältniss) или нѣтъ, требуетъ тщательнаго разбора постановленій положительнаго права. Во многихъ случаяхъ вопросъ этотъ можетъ быть рѣшенъ только въ зависимости отъ наличности или отсутствія дисциплинарной власти. Уголовно-карательная и дисциплинарная власти—двѣ различныя власти. Одна основана на общемъ подчиненіи подданныхъ государству, другая—на участіи въ какомъ-либо спеціальномъ отношеніи властвованія. Такъ какъ властвующимъ и въ такихъ особенныхъ отношеніяхъ можетъ быть также государство, то государству въ отношеніи къ однимъ и тѣмъ же лицамъ можетъ принадлежать двоякаго рода карательная власть; уголовная и дисциплинарная. Такъ бываетъ при нахожденіи кого-либо въ государственныхъ учебныхъ заведеніяхъ, мѣстахъ заключенія, а также при состояніи на государственной службѣ. Уголовная и служебно-дисциплинарная власти государства совершенно самостоятельны и независимы другъ отъ друга, такъ какъ имѣютъ своимъ предположеніемъ нарушеніе совершенно различнаго круга обязанностей: общихъ обязанностей подданныхъ и особенныхъ обязанностей служащихъ. Наказуемость нарушенія первыхъ можетъ быть установлена только закономъ, дисциплинарныя взысканія за нарушеніе послѣднихъ—и указомъ.

[1]) Labes. Die Disciplinargewalt des Staates über seine Beamten (Hirth's Annalen des deutschen Reichs, 1889, 251—253.

Какъ видитъ читатель, Лабесъ своими объясненіями впадаетъ въ безысходный кругъ. Отличительный признакъ дисциплинарной власти заключается, по его словамъ, въ томъ, что власть эта основана всегда на особыхъ отношеніяхъ—властвованія, а единственный надежный признакъ такихъ отношеній—опять-таки та же дисциплинарная власть.

Еллинекъ пытается уйти отъ такого затрудненія, установляя различіе между господствомъ (Herrschaft) и властвованіемъ (Gewalt). Господство принадлежитъ только государству. Оно отличается безусловнымъ характеромъ и безсрочно. Никто, находясь на территоріи государства, не можетъ уйти отъ подчиненія его господству. Государство можетъ каждаго и противъ его воли удерживать подъ своимъ господствомъ. Властвованіе, напротивъ, условное и ограничено временемъ. Оно можетъ принадлежать и не государству. Властвуетъ отецъ семьи, община, корпорація, церковь и т. д. Но точно такъ же и само государство, на ряду съ своимъ общимъ правомъ господства, можетъ пріобрѣтать въ отношеніи къ опредѣленнымъ лицамъ особыя права властвованія. Таково именно отношеніе государства къ служащимъ. Оно господствуетъ надъ ними только, какъ надъ гражданами; какъ надъ служащими, оно только властвуетъ надъ ними. Это властвованіе условно, оно длится, покуда длится служебное отношеніе. Поэтому условна и вытекающая изъ отношенія властвованія дисциплинарная власть властвующаго надъ подвластными: высшая дисциплинарная мѣра есть исключеніе изъ службы. Этимъ дисциплинарная власть отличается отъ безусловной неограниченной власти, распространяющейся и на жизнь человѣка и основанной на принадлежащемъ государству абсолютномъ господствѣ, imperium [1]).

Съ такимъ опредѣленіемъ государственнаго господства въ отличіе отъ отношеній властвованія, служащихъ основой дисциплинарной власти, едва ли можно согласиться. Въ настоящее время государства уже не признаютъ началъ вѣчнаго подданства. Всякій можетъ выйти изъ подданства даннаго государства и перейти въ подданство другого. Правда, иногда для этого требуется особое разрѣшеніе: у насъ даже Высочайшее соизволеніе. Но и служащій не можетъ самовольно оставлять службы. „Никто не можетъ,—говоритъ ст. 791 Уст. служб. прав.,—самовольно оставить своего мѣста или прекратить исполненіе обязанностей, съ службою его сопряженныхъ, прежде, нежели объявлено ему будетъ законное отъ оной увольненіе“. Но мало того, и прежде,

[1]) Jellinek. System der subjectiven öffentlichen Rechte, 1892, SS. 203—206.

и теперь существуетъ не только добровольная государственная служба, но и обязательная, съ характеромъ повинности. Воинскіе чины, отбывающіе службу, какъ обязательную повинность, тѣмъ не менѣе подлежатъ не одной уголовной, но и дисциплинарной отвѣтственности.

Съ другой стороны, дисциплинарное взысканіе иногда налагается такими субъектами, властвованіе которыхъ надъ подвергающимися дисциплинарнымъ взысканіямъ ни въ чемъ другомъ болѣе не выражается: таково, напр., отношеніе предсѣдателя публичнаго собранія къ присутствующей публикѣ. Нельзя сказать, чтобы дисциплинарная власть въ этомъ случаѣ основывалась на существующемъ между предсѣдателемъ и публикой особенномъ отношеніи властвованія, нельзя потому, что все ихъ отношеніе и исчерпывается этимъ правомъ дисциплинарныхъ взысканій. Примѣняя къ подобнымъ случаямъ теорію Еллинека, придемъ къ ничего не объясняющему заключенію, что дисциплинарная власть сама изъ себя вытекаетъ.

Другіе видятъ основу особой дисциплинарной отвѣтственности въ особенностяхъ объекта дисциплинарныхъ провинностей, въ томъ, что дисциплинарная провинность есть нарушеніе служебнаго долга, а не посягательства на права или правовыя блага. Таково воззрѣніе изъ публицистовъ—Эдгара Ленинга, изъ криминалистовъ—Гарро, Гельшнера и Оппенгейма.

По мнѣнію Ленинга [1]), нарушеніе служебнаго долга само по себѣ не наказуемо уголовно. Уголовно наказуемы лишь тѣ нарушенія служебнаго долга, которыя вмѣстѣ съ тѣмъ составляютъ посягательства и на другія правовыя блага, т.-е. когда служащій, злоупотребляя предоставленной ему властью, или причиняетъ вредъ третьему лицу, или доставляетъ себѣ самому противозаконную выгоду. Если же дѣяніе нарушаетъ только права государства на исполненіе служащимъ его служебнаго долга, другими словами—лишь условія и порядокъ государственной службы, это будетъ просто дисциплинарное нарушеніе.

Если принять такое опредѣленіе дисциплинарныхъ провинностей, придется признать противозаконное умышленное дѣяніе служащаго, не доставляющее ему самому выгоды и причиняющее вредъ не отдѣльнымъ гражданамъ, а государству, какъ цѣлому, только дисциплинарной провинностью, какъ бы ни былъ значителенъ причиненный государству вредъ.

---

[1]) Löning, Edgar. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, SS. 126, 127.

Гельшнеръ [1]), допуская возможность и такихъ должностныхъ преступныхъ дѣяній, которыя представляютъ посягательства на права самого государства, нѣсколько иначе различаетъ объектъ уголовно-наказуемыхъ дѣяній и дисциплинарныхъ провинностей. Должностной деликтъ (Amtsdelict) есть нарушеніе обязанности осуществлять связанную съ должностью власть (Amtsgewalt) только сообразно съ правомъ и закономъ. Въ чемъ заключается эта обязанность, не можетъ быть сомнительнымъ, и потому можно точно установить составъ каждаго должностного деликта. Законопротивное осуществленіе должностной власти можетъ состоять или въ посягательствѣ на права и интересы самой государственной власти, или въ нарушеніи правомѣрнаго отношенія государственной власти къ подчиненнымъ ей, и, слѣдовательно, въ нарушеніи тѣмъ общаго государственнаго порядка. Должностной деликтъ представляетъ поэтому всегда противозаконное злоупотребленіе власти.

Дисциплинарная провинность есть нарушеніе обязанностей, составляющихъ отношеніе служащаго къ государству. Такъ какъ на каждомъ служащемъ прежде всего лежитъ обязанность закономѣрнаго отправленія своей должности, то всякій должностной деликтъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и дисциплинарная провинность. Но на служащемъ лежатъ и другія обязанности, нарушеніе которыхъ не составляетъ злоупотребленія властью и не касается вовсе сообразнаго съ законами ея осуществленія.—Насколько дѣло идетъ объ обязанностяхъ правильнаго отправленія службы, ихъ можно еще опредѣлить въ отдѣльности. Напротивъ, рѣшительно невозможно опредѣлить и юридически установить въ частности все то, чего требуютъ вѣрность, подчиненіе и сообразное съ достоинствомъ должности поведеніе. Поэтому, при дисциплинарной репрессіи служебныхъ провинностей рѣшеніе вопроса, составляетъ ли данный образъ дѣйствій служебную провинность, пришлось бы предоставить въ очень значительной степени судейскому усмотрѣнію.

Точно такъ же Гарро [2]) видитъ существенное отличіе дисциплинарной власти отъ власти карательной въ томъ, что она имѣетъ цѣлью обезпеченіе выполненія профессіональныхъ обязанностей. Поэтому дисциплинарная отвѣтственность можетъ имѣть мѣсто за всякое дѣйствіе, нарушающее обязанности, хотя бы оно и не было напередъ предусмотрѣно закономъ. Задача дисци-

[1]) Das gemeine deutsche Strafrecht, II, 1887, S. 1014—1028.
[2]) Garraud. Traité du droit pénal français, I, 1888, p. 124, 125

плинарныхъ мѣръ—въ исправленіи виновнаго и въ поддержаніи достоинства той корпораціи, къ которой онъ принадлежитъ. Дисциплинарный искъ (l'action disciplinaire) есть искъ sui generis, не имѣющій ничего общаго съ искомъ уголовнымъ и гражданскимъ. Если дисциплинарное нарушеніе есть вмѣстѣ съ тѣмъ и преступное или правонарушеніе гражданское, наложеніе дисциплинарнаго взысканія не можетъ служить препятствіемъ къ предъявленію гражданскаго или уголовнаго иска; точно такъ же и наложеніе уголовнаго наказанія или присужденіе по гражданскому иску не устраняетъ возможности дисциплинарнаго взысканія за то же дѣяніе. Но для дисциплинарной власти обязательна та квалификація дѣянія, какая дана ему уголовнымъ судомъ.

Оппенгеймъ исходитъ изъ различія нарушеній долга и посягательствъ на правовыя блага. Дисциплинарныя нарушенія всегда заключаются въ нарушеніи долга, — долга, налагаемаго службой или какимъ-либо другимъ особеннымъ отношеніемъ, напримѣръ, отношеніемъ члена семьи къ главѣ семьи, слуги къ господину, ученика къ учителю или мастеру, матроса къ капитану судна и т. п. Служебный долгъ заключается въ обязанности какъ на службѣ, такъ и внѣ ея дѣлать все, что̀ требуется службой, и воздерживаться отъ всего, что̀ противорѣчитъ ея достоинству. Нѣкоторые отдѣльные случаи нарушенія служебнаго долга могутъ быть напередъ предвидѣны и опредѣлены. Но въ безчисленныхъ случаяхъ вопросъ о томъ, чего требуетъ служебный долгъ, есть quaestio facti. Учрежденіямъ, вѣдающимъ дисциплинарныя дѣла, необходимо всегда предоставлять право судить ex arbitrio, имѣется ли налицо въ каждомъ данномъ конкретномъ случаѣ нарушеніе служебнаго долга или нѣтъ. Нравы, господствующіе въ данное время, взгляды, измѣненія политическихъ отношеній и другія, не поддающіяся напередъ опредѣленію обстоятельства,—все это имѣетъ свое вліяніе, такъ что одно и то же дѣяніе то окажется нарушеніемъ служебнаго долга, то нѣтъ. По всему этому соблюденіе служебнаго долга не можетъ быть охраняемымъ уголовнымъ закономъ правовымъ благомъ. Уголовная охрана примѣнима лишь къ такимъ правовымъ благамъ, содержаніе которыхъ можетъ быть легко и ясно различимо; иначе невозможно будетъ опредѣленіе состава преступнаго дѣянія. Объектомъ же должностныхъ преступныхъ дѣяній являются тѣ правовыя блага, посягать на которыя могутъ только должностныя лица [1]).

---

[1]) Oppenheim, L. Die Rechtsbeugungsverbrechen, 1886, SS. 16, 17, 18.

Однако, самъ Оппенгеймъ тутъ же оговаривается, что законодатель можетъ, „съ своей суверенной точки зрѣнія“, и служебный долгъ сдѣлать объектомъ должностного преступленія, какъ это и имѣется во многихъ уголовныхъ кодексахъ [1]).

Чтобы принять подобное обоснованіе различія дисциплинарной и уголовной отвѣтственности, необходимо допустить возможность такихъ нарушеній служебныхъ обязанностей, которыя не суть вмѣстѣ съ тѣмъ правонарушенія, причемъ Ленингъ и Гарро понимаютъ подъ правонарушеніемъ нарушеніе закона, а Оппенгеймъ, согласно Биндингу,—нарушеніе охраняемыхъ правомъ интересовъ, правовыхъ благъ. И въ той и въ другой формѣ это ученіе вызываетъ серьезныя возраженія.

Положеніе служащихъ, ихъ права и обязанности опредѣляются закономъ, и во всякомъ случаѣ юридическими нормами, такъ или иначе установленными. Поэтому государственно-служебное отношеніе есть отношеніе юридическое. Вытекающія изъ него требованія въ отношеніи къ служащему имѣютъ юридическій характеръ правопритязаній. Всякій вопросъ объ этихъ требованіяхъ и соотвѣтствующихъ имъ обязанностяхъ есть вопросъ о правѣ. Отрицаніе юридическаго характера отношенія служащаго къ своему начальству поставило бы его въ безправое положеніе, противорѣчило бы, по справедливому замѣчанію Макса Зейделя [2]), признанію служащаго правоспособной личностью.

Юридическій характеръ служебнаго отношенія не ослабляется тѣмъ, что законъ вмѣняетъ служащимъ въ обязанность возложенныя на нихъ должности исправлять не только „по существующимъ учрежденіямъ и уставамъ“, но и по „приказаніямъ и наставленіямъ начальствъ“ (ст. 707 Уст. служб. прав.), такъ какъ и приказанія начальства обязательны лишь подъ условіемъ ихъ законности. Въ административномъ вѣдомствѣ ближайшее опредѣленіе обязанностей служащихъ нерѣдко предоставляется усмотрѣнію начальства. Но это усмотрѣніе должно быть не произвольнымъ, а закономѣрнымъ, такъ какъ единственное его основаніе—полномочіе закона.

Такимъ образомъ всякая обязанность служащаго имѣетъ своимъ основаніемъ непосредственно или посредственно законъ, и всякое ея неисполненіе есть въ этомъ смыслѣ правонарушеніе.

---

[1]) Тамъ же, стр. 17. Der Gesetzgeber freilich mag sich von seinem souveränen Standpunkt aus über diese Bedenken hinwegsetzen, er kann—wie dies thatsächlich in vielen Strafgesetzbüchern geschehen ist—die Amtspflicht als Objekt eines Verbrechens hinstellen.

[2]) Max Seidel. Bayerisches Staatsrecht, B. III, 1887, S. 480.

Точно такъ же нельзя согласиться съ Оппенгеймомъ въ томъ, будто бы нарушеніе служебнаго долга не составляетъ посягательства на „правовыя блага“. Понятіе правовыхъ благъ, какъ объекта преступныхъ посягательствъ, выдвинуто было Биндингомъ, и въ его пониманіи понятіемъ этимъ, безъ сомнѣнія, объемлется и установленный законъ или на основаніи закона порядокъ государственной службы.

Биндингу понадобилось это понятіе правового блага именно для того, чтобы противопоставить его воззрѣнію Фейербаха, признававшаго объектомъ преступныхъ посягательствъ только субъективныя права. Утверждая, что объектъ преступныхъ посягательствъ не право, а правовое благо, Биндингъ отвергаетъ этимъ ограниченіе понятія преступныхъ посягательствъ только посягательствами на чьи-либо права.

Правовое благо (Rechtsgut), по опредѣленію Биндинга, есть все то, что въ глазахъ законодателя имѣетъ значеніе для правопорядка, и ненарушимое сохраненіе чего обезпечивается юридическими нормами [1]). Какъ примѣры, онъ указываетъ между прочимъ: государственное устройство, мирныя международныя отношенія государствъ, подлинность телеграфическихъ депешъ, достовѣрность документовъ, авторитетъ государственныхъ учрежденій и распоряженій начальства [2]). Подобнымъ образомъ опредѣляетъ правовое благо или „охраняемый нормою юридическій интересъ“ и проф. Таганцевъ, относя сюда и „интересы, охраняемые какъ общественное достояніе, независимо отъ принадлежности ихъ тому или другому субъекту“ [3]).

Итакъ, можно сказать, правовое благо есть все то, въ обезпеченіе чего законъ установляетъ тѣ или другія обязанности. Невыполненіемъ такихъ обязанностей, положительныхъ или отрицательныхъ, и совершаются посягательства на охраняемое правомъ благо.

Но, конечно, и обязанности служащихъ налагаются на нихъ закономъ въ обезпеченіе очень важнаго общественнаго интереса—законности и цѣлесообразности управленія. Неисполненіе этихъ обязанностей всегда и непремѣнно составитъ посягательство на охраняемый правомъ интересъ. Поэтому нельзя, какъ это дѣлаетъ Оппенгеймъ, видѣть отличительный признакъ дисци-

[1]) Binding. Handbuch des Strafrechts. B. I. 1885, стр. 169. Подобное же, но болѣе многословное опредѣленіе и въ Normen, I, стр. 193.

[2]) Normen, I, стр. 196: dass die Achtung vor Staatseinrichtungen oder Anordnungen der Obrigkeit nicht verletzt oder gefährdet werde.

[3]) Лекціи по русскому уголовному праву, т. I, 1887, стр 40.

плинарныхъ провинностей въ томъ, что, будто бы, являясь нарушеніемъ служебныхъ обязанностей, онѣ не представляютъ посягательства на „правовыя блага“.

Такимъ образомъ и отождествленіе дисциплинарной отвѣтственности съ другими формами юридической отвѣтственности, и попытки установить принципіально обособленное понятіе „дисциплинарной неправды“ оказываются одинаково несостоятельными. Затѣмъ остается еще только одинъ путь, который, какъ мнѣ думается, и есть истинный путь для рѣшенія нашего вопроса: тотъ самый путь, какимъ современная наука идетъ въ разрѣшеніи вопроса о различіи уголовной и гражданской отвѣтственности.

Дисциплинарная отвѣтственность не можетъ быть отождествляема ни съ уголовной, ни съ гражданской отвѣтственностью, ни тѣмъ болѣе съ административными исками, но ея отличительная особенность не въ томъ, будто бы она примѣняется къ какой-то особенной „дисциплинарной неправдѣ“. Неправда сама едина. Различны только юридическія послѣдствія неправды: уголовныя, гражданскія и—дисциплинарныя. Но все это послѣдствія одной и той же неправды. Всѣ они могутъ совмѣщаться, такъ что нѣкоторыя противозаконныя посягательства влекутъ за собой одновременно и уголовную, и гражданскую, и дисциплинарную отвѣтственность, другія—только одну какую-нибудь изъ нихъ или двѣ. Между свойствомъ самаго противоправнаго посягательства и той или другой формой отвѣтственности нѣтъ вовсе необходимой связи, ни причинной, ни логической. Присвоеніе противоправному посягательству гражданскихъ, уголовныхъ и дисциплинарныхъ послѣдствій, всѣхъ вмѣстѣ и каждаго порознь, не является естественнымъ слѣдствіемъ или логическимъ выводомъ изъ особенной природы посягательства, а зависитъ отъ измѣнчивыхъ историческихъ и бытовыхъ условій и отъ мѣняющихся соображеній цѣлесообразности и воззрѣній на справедливость. Распредѣленіе тѣхъ или другихъ юридическихъ послѣдствій между различными видами противоправныхъ посягательствъ опредѣляется въ каждомъ данномъ государствѣ и въ каждую историческую эпоху дѣйствующимъ положительнымъ правомъ, какъ оно выражается въ обычаѣ, законѣ, судебной практикѣ. Поэтому одно и то же противоправное посягательство въ разныхъ государствахъ и въ разное время можетъ влечь за собой совершенно различныя юридическія послѣдствія.

Изъ этого, однако, не слѣдуетъ заключать, чтобы и самое различіе гражданскихъ, уголовныхъ и дисциплинарныхъ послѣд-

ствій зависѣло отъ усмотрѣнія законодателя. Онъ можетъ связать съ каждымъ противоправнымъ посягательствомъ то или другое изъ возможныхъ юридическихъ послѣдствій. Но не отъ власти законодателя зависитъ расширить кругъ возможныхъ юридическихъ послѣдствій неправды. Каковы вообще могутъ быть юридическія послѣдствія неправды, это зависитъ отъ объективныхъ условій человѣческаго общенія, отъ степени общественной солидарности, общественнаго развитія, отъ общественной организаціи, отъ того, какою силою и какими средствами располагаетъ общественная власть. Возможность установленія тѣхъ или другихъ послѣдствій неправды опредѣляется также нравственными воззрѣніями общества, его религіей, настроеніемъ общественнаго мнѣнія. Законодателю принадлежитъ только выборъ между тѣми послѣдствіями, возможность установленія которыхъ опредѣляется объективными условіями данной стадіи общественнаго развитія и даннаго культурнаго типа.

Точно такъ же свойства каждой особой формы отвѣтственности не могутъ быть измѣняемы по произволу. Мыслимо, что какое-нибудь положительное право во всѣхъ случаяхъ неправды установитъ одну только гражданскую или одну только уголовную отвѣтственность. Но нельзя гражданской отвѣтственности придать свойства уголовной, или наоборотъ. Нельзя, потому что неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого будетъ превращеніе гражданской отвѣтственности въ уголовную или уголовной въ гражданскую.

Поэтому и при отрицаніи принципіальнаго различія гражданской и уголовной неправды возможна все-таки общая научная теорія этого вопроса, выясняющая характерныя особенности той и другой отвѣтственности. Но то же самое примѣнимо и къ отвѣтственности дисциплинарной. Сказать, что дисциплинарная отвѣтственность не предполагаетъ непремѣнно посягательствъ на опредѣленную категорію благъ или нарушеніе обязанностей, вытекающихъ изъ какихъ-либо особыхъ отношеній, не значитъ еще, чтобы все ученіе о дисциплинарной отвѣтственности сводилось къ простому пересказу постановленій дѣйствующаго закона. Задача научнаго изслѣдованія и тутъ сводится къ выясненію отличительныхъ свойствъ дисциплинарной отвѣтственности, присущихъ ей всегда, какъ бы различно ни опредѣлялся кругъ вызывающихъ ее правонарушеній. За какое бы правонарушеніе ни было положено данное взысканіе, чтобы быть дисциплинарнымъ, оно должно обладать извѣстными отличительными свойствами. Задача научной теоріи дисциплинарной отвѣтственности заключается поэтому въ выясненіи не того, за какія дѣянія она полагается и какими

органами осуществляется, а того, въ чемъ отличительныя свойства этой формы отвѣтственности?

Различные виды послѣдствій неправды отличаются другъ отъ друга не внѣшней ихъ формой, а ихъ цѣлью, опредѣляющей юридическія условія ихъ примѣненія. Одно и то же по внѣшней формѣ взысканіе, напр., денежное взысканіе, кратковременное лишеніе свободы, можетъ имѣть и уголовный и гражданскій характеръ. Но цѣли гражданскаго взысканія и денежнаго наказанія всегда различны. Различны поэтому и юридическія условія ихъ примѣненія.

Отличительный признакъ дисциплинарныхъ взысканій въ томъ, что они имѣютъ своею цѣлью охрану закономъ установленнаго порядка какой-либо общественной дѣятельности.

Дисциплинарныя взысканія охраняютъ именно общественную, а не личную, индивидуальную дѣятельность. Общественная дѣятельность—это или совмѣстная дѣятельность нѣсколькихъ лицъ, соединенныхъ общею цѣлью, общностью положенія, или дѣятельность отдѣльнаго лица, какъ представителя общественнаго союза. Примѣромъ дисциплины перваго рода могутъ служить дисциплины различнаго рода сословныхъ и профессіональныхъ корпорацій; примѣромъ второго рода—дисциплины въ отношеніи къ церковнымъ властямъ, служебному начальству.

Если кто мѣшаетъ другому въ его частной дѣятельности въ собственномъ личномъ интересѣ, это можетъ подать поводъ къ гражданской или къ уголовной отвѣтственности, но отнюдь не къ дисциплинарной. Не бываетъ дисциплины индивидуальной, личной: дисциплина всегда имѣетъ общественный характеръ, предполагаетъ непремѣнно общественную дѣятельность.

Вмѣстѣ съ тѣмъ дисциплинарныя взысканія охраняютъ закономѣрный порядокъ, а не закономѣрныя послѣдствія общественной дѣятельности. Поэтому дисциплинарная отвѣтственность имѣетъ мѣсто за всякое нарушеніе порядка дѣятельности, выражающееся въ медленности, неисправности, въ нарушеніи должнаго приличія, въ поведеніи, несогласномъ съ достоинствомъ выполняемаго общественнаго дѣла, независимо отъ того, приведетъ ли все это къ нарушенію чьихъ-либо гражданскихъ правъ или предписаній закона, охраняемыхъ карательной санкціей. Для примѣненія дисциплинарной отвѣтственности требуется именно только нарушеніе порядка, внѣ всякой зависимости отъ характера послѣдствій такого нарушенія. Если же они составятъ преступное дѣяніе или гражданское правонарушеніе, тогда на ряду съ дисциплинарной

отвѣтственностью и независимо отъ нея найдутъ себѣ примѣненіе уголовныя кары и гражданскій искъ.

Цѣль дисциплинарныхъ взысканій заключается, такимъ образомъ, именно въ охранѣ закономѣрнаго порядка разнообразныхъ проявленій общественной дѣятельности.

Порядокъ общественной дѣятельности можетъ быть нарушаемъ не только ея активными участниками, но и просто присутствующими при ней лицами, напримѣръ, публикой въ засѣданіяхъ суда, парламента, земскаго собранія, учебнаго общества. И на эту публику распространяется власть дисциплинарныхъ взысканій предсѣдателя. Изъ этого видно, что основной дисциплинарной отвѣтственностью нельзя считать участіе въ особомъ отношеніи властвованія. Человѣкъ, зашедшій послушать пренія въ ученомъ обществѣ, не входитъ въ силу этого въ особое отношеніе властвованія къ его предсѣдателю. И во всякомъ случаѣ это пресловутое отношеніе властвованія ни въ чемъ иномъ, кромѣ дисциплинарныхъ мѣръ, и выразиться не можетъ.

Съ другой стороны, и власть наложенія дисциплинарныхъ взысканій не непремѣнно принадлежитъ тому, кто является субъектомъ охраняемой данными дисциплинарными взысканіями общественной дѣятельности. Государство предоставляетъ иногда осуществленіе дисциплинарной власти отдѣльнымъ общественнымъ союзамъ или коллегіальнымъ установленіямъ и ихъ представителямъ; но нерѣдко также оно оставляетъ осуществленіе дисциплинарной власти за своими собственными органами. Такъ, органы, осуществляющіе дисциплинарную власть въ отношеніи къ служащимъ, суть, конечно, государственные органы, а не представители особой корпораціи чиновниковъ.

Наконецъ, иногда обѣ формы осуществленія дисциплинарной власти комбинируются такъ, что органы государственной власти признаются высшими дисциплинарными инстанціями надъ автономно осуществляющими дисциплинарную власть общественными союзами и коллегіальными установленіями. Такъ, напримѣръ, у насъ поставлена дисциплинарная отвѣтственность присяжныхъ повѣренныхъ. По всему этому нельзя въ автономномъ осуществленіи видѣть отличительный признакъ дисциплинарной власти.

Цѣль дисциплинарныхъ взысканій—противодѣйствіе всякому нарушенію порядка общественной дѣятельности, а не только особенно опасному или вредоносному. Поэтому, въ отличіе отъ уголовной отвѣтственности, дисциплинарная отвѣтственность не предполагаетъ точно фиксированнаго состава дѣянія. Тутъ, какъ и въ гражданскомъ правѣ, всякое нарушеніе обязанности, выте-

кающей изъ установленнаго закономъ порядка общественной дѣятельности, ведетъ къ отвѣтственности, хотя бы данное нарушеніе порядка и не было прямо предусмотрѣно закономъ. Въ сферѣ служебной дисциплины это выражается такъ, что всякое нарушеніе служебнаго долга, въ какихъ бы оно ни выразилось формахъ, предусмотрѣнныхъ или непредусмотрѣнныхъ закономъ, можетъ влечь за собой дисциплинарныя взысканія.

И въ другомъ еще отношеніи дисциплинарная отвѣтственность имѣетъ сходство съ гражданской: дисциплинарное преслѣдованіе не обязательно, а имѣетъ факультативный характеръ. Осуществленіе дисциплинарной власти есть право, а не обязанность. Неосуществленіе дисциплинарной власти, несмотря на завѣдомую наличность нарушенія порядка службы, не составитъ наказуемаго отказа въ правосудіи или неправосуднаго производства дѣла. Такъ, и въ проектѣ Угол. улож. ст. 549, установляя наказуемость невозбужденія при такихъ условіяхъ уголовнаго преслѣдованія, не распространяетъ этого постановленія на дисциплинарное преслѣдованіе.

Таковы черты, сближающія дисциплинарную отвѣтственность съ гражданской. Но рядомъ съ этимъ дисциплинарная отвѣтственность имѣетъ свойства, сближающія ее съ уголовной. Таковы, прежде всего, самыя мѣры дисциплинарныхъ взысканій, ихъ внѣшняя форма. Онѣ имѣютъ форму не возмѣщенія или вознагражденія, а понужденія и воздержанія.

Во-вторыхъ, дисциплинарныя взысканія, подобно уголовнымъ карамъ, имѣютъ строго личный характеръ. Въ отношеніи къ нимъ не можетъ быть никакого преемства.

Подъ дисциплиной въ широкомъ смыслѣ слова разумѣютъ всякія мѣры, направленныя къ охранѣ порядка совмѣстной дѣятельности или жизни, даже противъ дѣйствій, исходящихъ отъ лицъ невмѣняемыхъ. Такова, напримѣръ, дисциплина въ отношеніи малолѣтнихъ дѣтей въ семьѣ и въ школѣ, въ отношеніи душевно-больныхъ въ больницѣ. Эти формы дисциплины опредѣляются не юридическими, а совершенно иными началами: педагогическими и психіатрическими. Юридической нормировкѣ могутъ подлежать только послѣдствія, уже уголовнаго свойства, злоупотребленій такого рода педагогической или врачебной дисциплиной. Поэтому о дисциплинарномъ правѣ въ подобныхъ случаяхъ едва ли можно говорить. Юристъ здѣсь некомпетентенъ: это—сфера врача и воспитателя.

Итакъ, о дисциплинарной отвѣтственности, какъ юридическомъ институтѣ, можно говорить лишь настолько, насколько

дѣло касается вмѣняемыхъ субъектовъ. Дисциплина малыхъ дѣтей и душевно-больныхъ ничего юридическаго въ себѣ не заключаетъ. Но и за этимъ ограниченіемъ мѣры, направленныя къ охранѣ законнаго порядка совмѣстной дѣятельности отъ посягательствъ вмѣняемыхъ субъектовъ, не всегда представляютъ чистый типъ дисциплинарныхъ взысканій.

Такъ какъ задача дисциплинарныхъ взысканій—только охранить порядокъ совмѣстной дѣятельности, то чисто дисциплинарный характеръ они сохраняютъ лишь пока не идутъ далѣе устраненія нарушителя отъ данной совмѣстной дѣятельности: исключенія изъ собранія, удаленія отъ службы, отлученія отъ церкви. Когда участіе нарушителя въ данной дѣятельности добровольное, вызываемое его собственными духовными или матеріальными интересами, такими мѣрами и возможно дѣйствительно охранить должный порядокъ совмѣстной дѣятельности. Но совсѣмъ иначе ставится дѣло, когда участіе нарушителя обязательное имѣетъ для него значеніе не преимущества, а повинности. При такихъ условіяхъ устраненіе отъ дѣятельности не можетъ быть высшей мѣрой дисциплинарнаго взысканія, такъ какъ для устраненнаго это будетъ скорѣе наградой, поощреніемъ.

Здѣсь необходимо обращаться къ другимъ, болѣе суровымъ мѣрамъ понужденія, не ограничивающимся лишь отношеніями нарушителя къ дѣятельности, порядокъ которой имъ нарушенъ: приходится воздѣйствовать на такія блага, которыя принадлежатъ нарушителю независимо отъ его участія въ данной общественной дѣятельности. Значеніе такихъ мѣръ для гражданской свободы заставляетъ обставлять ихъ примѣненіе приблизительно тѣми же гарантіями, какими обставлено осуществленіе уголовно-карательной власти.

Поэтому мѣры охраны порядка такой общественной дѣятельности, участіе въ которой имѣетъ обязательный характеръ, характеръ повинности, не являются уже чисто-дисциплинарными взысканіями, а приближаются къ уголовной отвѣтственности, сливаются съ нею и образуютъ нѣкоторую новую, гибридную форму отвѣтственности. Различіе дисциплинарной и уголовной отвѣтственности сохраняется при такихъ условіяхъ только въ тяжести каръ, и между обоими видами такой смѣшанной уголовно-дисциплинарной отвѣтственности установляется взаимно исключающее соотношеніе.

Таково именно соотношеніе дисциплинарной и уголовной отвѣтственности въ войскѣ. И для цѣлей дисциплины тутъ приходится прибѣгать къ тяжкимъ карамъ. Наложеніе ихъ пору-

чается особымъ военнымъ судамъ, которые вмѣстѣ съ тѣмъ руководятся въ своей дѣятельности не одними началами уголовнаго права, но и соображеніями воинской дисциплины. Въ результатѣ получается полу-судебный, полу-дисциплинарный органъ, и такъ какъ его приговоры представляютъ осуществленіе не только велѣній уголовнаго закона, но и требованій дисциплины, его дѣятельность исключаетъ, конечно, надобность еще дополнительнаго дисциплинарнаго преслѣдованія.

Но военная дисциплина и военно-уголовная власть не входятъ въ задачу моего изслѣдованія, а участіе въ службѣ гражданской въ настоящее время во всѣхъ государствахъ признается добровольнымъ, разсматривается не какъ повинность, а какъ право, у насъ даже какъ особое преимущество, обусловленное происхожденіемъ или образованіемъ. Поэтому гражданская служебная дисциплина можетъ представлять совершенно чистый видъ дисциплины.

§ 71. Дисциплинарная отвѣтственность по русскому праву [1]).

Постановленія русскаго законодательства о дисциплинарной отвѣтственности служащихъ представляются очень устарѣлыми и скудными. По общему правилу дисциплинарная отвѣтственность признается частнымъ видомъ уголовной. Дисциплинарныя провинности предусмотрѣны въ Уложеніи о наказаніяхъ. Онѣ отличаются отъ преступныхъ дѣяній только большею легкостью санкціи и порядкомъ наложенія установленныхъ взысканій: не судомъ, а властью начальства. Ст. 65 Улож. о наказ. постановляетъ, что кромѣ общихъ мѣръ наказаній и взысканій за преступленія и проступки по службѣ полагаются слѣдующія: 1) исключеніе изъ службы, 2) отрѣшеніе отъ должности, 3) вычетъ изъ времени службы, 4) удаленіе отъ должности, 5) перемѣщеніе съ высшей должности на низшую, 6) выговоръ болѣе или менѣе строгій, съ внесеніемъ его въ послужной списокъ, 7) вычетъ изъ жалованья, 8) выговоръ безъ внесенія въ послужной списокъ, 9) замѣчаніе болѣе или менѣе строгое. Исключеніе и отрѣшеніе тѣмъ отличаются отъ удаленія, что исключенный ли-

[1]) Таганцевъ. Карательная дѣятельность государства и ея границы. Журн. Гражд. и Угол. Права. 1882, № 1. Фонъ-Резонъ. О дисциплинарномъ правѣ. Журн. Гражд. и Угол. Права. 1889, № 7. Коркуновъ. Тридцать-пятая глава проекта Уголовнаго Уложенія. Журн. Мин. Юстиціи. 1896, № 4.

шается права вступать снова въ какую-либо государственную службу, участвовать въ выборахъ и быть избираемымъ въ должности по назначенію дворянства, земства, городовъ и селеній (ст. 66); отрѣшенный лишается только права вступить на службу государственную и общественную и лишь на три года (ст. 67). Удаленіе же отъ должности не связано ни съ какимъ ограниченіемъ правъ.

Такъ какъ законодательство наше не отличаетъ дисциплинарныхъ провинностей отъ преступныхъ дѣяній, а подводитъ ихъ въ Улож. о нак. подъ общее понятіе преступленій и проступковъ, то отсюда само собой вытекаетъ, что и дисциплинарныя взысканія могутъ быть налагаемы начальствомъ только за дѣянія, предусмотрѣнныя въ Уложеніи, какъ это прямо и указано въ ст. 172 Общ. учр. губ.

Такой взглядъ по дисциплинарной отвѣтственности установился у насъ только въ 1845 г., когда было составлено Уложеніе о наказаніяхъ. Составители Уложенія, задавшись цѣлью сосредоточить въ немъ всѣ карательныя постановленія, разсѣянныя тогда по разнымъ частямъ Свода, не обратили вниманія на различіе уголовныхъ и дисциплинарныхъ взысканій, смѣшавъ ихъ воедино. Въ результатѣ и получилось это новое правило, что дисциплинарныя взысканія, даже самыя мелкія, могутъ быть налагаемы только за дѣянія, предусмотрѣнныя Улож. о нак. Но на практикѣ весьма скоро обнаружилась рѣшительная невозможность такого ограниченія дисциплинарной отвѣтственности служащихъ, и уже въ 1850 г. статсъ-секретарь Танѣевъ, управлявшій тогда первымъ отдѣленіемъ Собственной Его Величества канцеляріи, вошелъ въ комитетъ министровъ съ представленіемъ о тѣхъ затрудненіяхъ, въ какія ставится инспекторскій департаментъ сохраняющейся вопреки постановленіямъ Уложенія 1845 г. практикою „отставленія“, какъ тогда говорили, отъ должностей безъ объясненія причинъ. Танѣевъ предлагалъ постановить, чтобы впредь допускалось увольненіе безъ прошенія не иначе, какъ согласно постановленіямъ Уложенія. Но другіе члены комитета (въ особенности графъ Блудовъ и графъ Панинъ, представившіе о томъ особыя записки) находили такой порядокъ практически невозможнымъ и считали необходимымъ сохранить за начальствомъ право увольнять неблагонадежныхъ чиновниковъ и тогда, когда не можетъ быть доказана ихъ виновность въ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ Уложеніемъ. Въ такомъ смыслѣ и состоялось Высочайше утвержденное 7 ноября 1850 г. положеніе комитета, которымъ установленъ т. н. „третій пунктъ“, включенный

теперь въ ст. 788 и въ третій пунктъ ст. 838 Уст. служб., изд. 1896 г. Въ ст. 788 говорится, что чиновниковъ, кои по убѣжденію начальства неспособны къ исправленію возложенныхъ на нихъ должностей, или почему-либо неблагонадежны, или сдѣлали вину, извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана, предоставляется начальникамъ, отъ коихъ зависитъ увольненіе отъ должностей, увольнять по своему усмотрѣнію и безъ просьбы ихъ. Въ приказѣ о нихъ пишется просто увольняется отъ службы, безъ означенія причинъ увольненія (ст. 838, п. 3) На такое увольненіе уволенный никуда не можетъ жаловаться. Въ правилахъ о порядкѣ принятія прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, содержится нарочитая оговорка, что „жалобы на увольненіе отъ должности по предоставленной начальству власти безъ объясненія причинъ“ оставляются безъ послѣдствій, не будучи повергаемы на Высочайшее усмотрѣніе (Прав. прин. прош., ст. 12, п. 6) [1]). Нельзя, впрочемъ, при этомъ не замѣтить, что статьи 788 и 838, п. 3 Уст. служб. и ст. 12, п. 6 Прав. принят. прош. всѣ согласно говорятъ только о чиновникахъ, увольняемыхъ начальствомъ. Подъ это опредѣленіе нельзя подвести ни увольненіе Высочайшею властью, ни властью Сената. Поэтому слѣдуетъ заключить, что на должностныхъ лицъ, назначаемыхъ на должности Высочайшею властью, дѣйствіе ст. 788 Уст. служб. не распространяется.

Такимъ образомъ, одна крайность вызвала другую. Начальникъ, не могущій сдѣлать подчиненному даже замѣчанія за дѣяніе, не предусмотрѣнное въ Улож. о наказ., можетъ въ силу ст. 788 Уст. служб. уволить его безъ объясненія причинъ вовсе отъ службы, что̀ едва ли представляется соотвѣтственнымъ существу дѣла.

Относительно порядка наложенія начальствомъ дисциплинарныхъ взысканій постановленія законодательства очень неполны и отрывочны.

Начальства могутъ, согласно примѣчанію къ ст. 69 Улож. о нак., налагать только замѣчанія, выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ, вычеты изъ жалованья, перемѣщеніе съ высшей должности и удаленіе отъ должности. Въ примѣчаніи этомъ власти начальства предоставлено еще наложеніе ареста не свыше семи дней, хотя въ перечнѣ ст. 65 объ арестѣ ничего не сказано. Въ отдѣльныхъ статьяхъ Уложенія арестъ до семи дней назначается только одинъ разъ въ ст. 393 за явное начальству ослушаніе, при чемъ такой арестъ поставленъ между выговоромъ со внесеніемъ

[1]) [П. 6 ст. 16 Учр. канц. по прин. прош. изд. 1906 г.].

въ послужной списокъ и вычетомъ изъ времени службы, слѣдовательно, въ ряду мѣръ взысканія, налагаемыхъ только по суду.

Изъ взысканій, налагаемыхъ начальствомъ, замѣчанія и выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ налагаются непосредственнымъ начальствомъ; всѣ другія—начальствомъ, отъ котораго зависитъ назначеніе къ должности (Уст. угол. судопр., ст. 1066).

Въ Общ. учр. губ. ст. 172 установляетъ, какъ „главное правило", что „никакое взысканіе не можетъ быть наложено безъ истребованія предварительно отъ признаваемыхъ виновными объясненія". Только губернатору разрѣшается, когда онъ лично усмотритъ въ подчиненныхъ ему полицейскихъ мѣстахъ и учрежденіяхъ по части распорядительной какія-либо упущенія или безпорядки, и о причинѣ сихъ безпорядковъ есть уже въ виду его достаточныя свѣдѣнія, подвергать виновныхъ непосредственно отъ себя или чрезъ губернское правленіе взысканіямъ, безъ предварительнаго требованія объясненій.

Въ Учр. Сен. и въ Общ. учр. губ. содержатся особенныя постановленія о дисциплинарной отвѣтственности губернаторовъ. Ст. 204 Учр. Сен. постановляетъ, что поставлять губернаторамъ на видъ несоблюденіе ими законнаго порядка и иное упущеніе, не сопряженное съ обстоятельствами особой важности, и сдѣлать имъ за то отъ своего имени замѣчаніе, безъ внесенія въ послужной списокъ и безъ опубликованія, Сенатъ можетъ собственною властью. Для сдѣланія губернатору выговора съ опубликованіемъ и внесеніемъ въ послужной списокъ требуется Высочайшее соизволеніе, испрашиваемое чрезъ комитетъ министровъ [1]). Согласно ст. 397 Общ. учр. губ. Высочайшее соизволеніе требуется и для замѣчаній, и для удаленія отъ должности, и для иныхъ взысканій.

Относительно порядка наложенія взысканій безъ суда на членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, генералъ-губернаторовъ [2]) и главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ въ Учрежд. Госуд. Совѣта, ст. 87—94 [3]), установлены особыя правила, изложенныя въ слѣдующемъ параграфѣ. Что же касается другихъ должностныхъ лицъ первыхъ трехъ классовъ, то о нихъ въ ст. 23, п. 18 Учр. Гос. Сов. сказано только, что они предаются суду Высочайшею властью, по предварительному обсужденію Государ-

[1]) [Чрезъ министра юстиціи. П. 4 ст. 204 по Прод. 1903 г.].

[2]) [и намѣстниковъ. Ст. 68 Учр. Госуд. Сов. изд. 1906 г.].

[3]) [Ст. 86–95 тамъ же].

ственнаго Совѣта. Но на то, какъ налагаются на нихъ взысканія безъ суда, нѣтъ въ законѣ никакихъ указаній.

Существующая у насъ, такимъ образомъ, организація дисциплинарной отвѣтственности представляется далеко неудовлетворительной. Постановленія закона не полны, и ими вовсе не ограждаются права служащихъ, поставленныхъ въ совершенную зависимость отъ произвола начальства. Хотя законъ и вмѣняетъ начальству въ обязанность прибѣгать къ увольненію „по третьему пункту“ „съ достаточною осмотрительностью, при полномъ убѣжденіи въ неспособности или неблагонадежности чиновника, не допуская ни пристрастія, ни личности“ (ст. 761), но дѣйствительное соблюденіе этого добраго совѣта ничѣмъ не обезпечено, такъ какъ никакого рода жалобы на подобныя распоряженія не допускаются.

При всей необезпеченности служебнаго положенія административныхъ чиновниковъ, существующій у насъ порядокъ дисциплинарной отвѣтственности не обезпечиваетъ все-таки достаточно строгой и энергической служебной дисциплины. Пользоваться „третьимъ пунктомъ“ начальство, конечно, не можетъ быть обязано, и мѣра эта во всякомъ случаѣ представляется исключительной, допустимой лишь въ рѣдкихъ случаяхъ. Возможность примѣненія ея, по усмотрѣнію начальства, лишаетъ служащихъ всякой увѣренности въ обезпеченности своего положенія, но ни одинъ начальникъ не рѣшится примѣнять ее сколько-нибудь часто. А нормальныя условія примѣненія другихъ дисциплинарныхъ мѣръ, требующія примѣненія дисциплинарныхъ взысканій только въ предусмотрѣнныхъ уголовнымъ закономъ случаяхъ, могутъ часто ставить начальство въ безпомощное положеніе, въ невозможность законнымъ путемъ взыскать съ неисправнаго служащаго.

Въ послѣднее время въ нашемъ законодательствѣ весьма опредѣленно выразилось сознаніе неправильности установленнаго съ 1845 г. отождествленія дисциплинарной отвѣтственности съ уголовной. Эта точка зрѣнія сохраняется только въ старыхъ постановленіяхъ, составляющихъ, однако, общее правило. Въ отдѣльныхъ же новѣйшихъ законахъ проводится иное, болѣе широкое и правильное пониманіе дисциплинарной отвѣтственности.

Таковъ прежде всего законъ 20 мая 1885 года (2.959), вошедшій теперь въ составъ Учр. суд. уст., въ статьи 263, 270, 272, прим., 281, 288, 290, 295—296. Имъ допущена возможность дисциплинарнаго преслѣдованія судей за непредусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ: 1) дѣянія, по своему значенію и многократности свидѣтельствующія о несоотвѣтствіи виновнаго

въ нихъ судьи занимаемому имъ положенію; 2) противные нравственности или предосудительные поступки, которые, будучи несовмѣстимы съ достоинствомъ судейскаго званія и получивъ огласку, лишаютъ совершившаго ихъ судью необходимыхъ для сего званія довѣрія и уваженія, и 3) за такой образъ дѣйствій, которымъ судья ставитъ себя въ мѣстѣ своего служенія въ положеніе, дающее основательный поводъ сомнѣваться въ дальнѣйшемъ спокойномъ и безпристрастномъ исполненіи имъ своихъ обязанностей (Учрежд. суд. уст., ст. 295[2]). При этомъ наложеніе дисциплинарныхъ взысканій предоставлено судебнымъ установленіямъ, а для разсмотрѣнія дисциплинарныхъ дѣлъ предсѣдателей и членовъ судебныхъ палатъ, предсѣдателей судовъ, чиновъ прокурорскаго надзора при кассаціонномъ Сенатѣ и палатахъ и чиновъ канцеляріи кассаціоннаго Сената образовано при Сенатѣ высшее дисциплинарное присутствіе (ст. 270) изъ первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ, всѣхъ сенаторовъ соединеннаго присутствія перваго и кассаціоннаго департаментовъ и четырехъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ, Высочайше назначаемыхъ ежегодно (ст. 119[4]).

Точно такъ же Положеніе 12 іюля 1889 года (6.196) о земскихъ участковыхъ начальникахъ допускаетъ дисциплинарную ихъ отвѣтственность вообще за 1) обнаруженное явное ихъ нерадѣніе или неспособность къ успѣшному исполненію служебныхъ обязанностей и 2) за противные нравственности или предосудительные поступки, которые несовмѣстимы съ достоинствомъ ихъ званія и, получивъ огласку, лишаютъ ихъ необходимаго для сего званія довѣрія и уваженія (ст. 139).

Надлежащая организація дисциплинарной отвѣтственности представляется поэтому настоятельно необходимой, и образцомъ въ этомъ дѣлѣ могло бы послужить хотя бы германское законодательство. Оно различаетъ исправительныя и очистительныя дисциплинарныя мѣры. Первыя предполагаютъ сохраненіе за виновнымъ должности; вторыя заключаются въ удаленіи отъ должности, увольненіи отъ службы и иногда лишеніи титула и права на пенсію. Исправительныя мѣры зависятъ отъ власти начальства. Для примѣненія очистительныхъ мѣръ организованы особыя дисциплинарныя коллегіи двухъ инстанцій: дисциплинарная палата и дисциплинарный судъ. Дисциплинарная палата (Disciplinarkammer) состоитъ изъ 7 членовъ, изъ коихъ по крайней мѣрѣ 3 должны быть судьи. Для законнаго состава присутствія требуется 5 членовъ, изъ нихъ 3 судей. Дисциплинарный судъ состоитъ изъ 11 членовъ, изъ нихъ по крайней мѣрѣ 4 должны

быть изъ членовъ союзнаго совѣта и 6 судей. Для законнаго состава присутствія требуется 7 членовъ, изъ нихъ 4 судей.

Именно въ подобной организаціи дисциплинарныхъ учрежденій, а не въ невыполнимомъ на дѣлѣ перечисленіи въ законѣ всѣхъ дисциплинарныхъ провинностей, можетъ и должно заключаться обезпеченіе положенія служащихъ отъ произвола начальства.

§ 72. Отвѣтственность министровъ [1]).

Особое положеніе министровъ, какъ посредствующихъ органовъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ, обусловливаетъ и особенную постановку ихъ отвѣтственности. Ихъ власть не ограничивается такъ строго закономъ, какъ власть органовъ подчиненнаго управленія. Какъ участники верховнаго управленія, они пользуются значительной долей свободной, дискреціонной власти. Это необходимо для возможности осуществленія лежащихъ на нихъ широкихъ задачъ управленія. Но для того, чтобы власть эта служила дѣйствительно интересамъ государства, необходимо установленіе строгой отвѣтственности за возможныя ея злоупотребленія, и притомъ отвѣтственность эта не можетъ быть ограничена лишь внѣшнимъ контролемъ за формальной законностью министерскихъ распоряженій. Отвѣтственность эта, имѣя въ виду широкія дискреціонныя полномочія министровъ, должна по необходимости включать въ себѣ и политическій элементъ, быть отвѣтственностью не только за формально незаконное, но и за нецѣлесообразное, несогласное съ общими задачами государства осуществленіе власти.

Поэтому возбужденіе министерской отвѣтственности всегда предоставляется не органамъ судебной власти, а законодательному учрежденію. Самое производство надъ ними суда ввѣряется также законодательному учрежденію или особому суду со смѣшаннымъ составомъ, частью изъ судей, частью изъ представителей законодательнаго учрежденія.

Эти особенности постановки министерской отвѣтственности замѣчаются и въ нашемъ законодательствѣ. И у насъ министры предаются суду верховною властью не иначе, какъ при содѣйствіи нашего законодательнаго органа, Государственнаго Совѣта. И у насъ судятся они судомъ, составленнымъ частью изъ чле-

[1]) Pistorius. Die Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit. 1896.

новъ высшаго судебнаго установленія, кассаціоннаго Сената, частью изъ членовъ Государственнаго Совѣта.

По первому Учрежденію министерствъ 1802 г., надзоръ за дѣятельностью министровъ былъ возложенъ на Сенатъ. „На Правительствующій Сенатъ, говорилось въ манифестѣ, возлагаемъ важнѣйшую и сему верховному мѣсту наипаче свойственную должность разсматривать дѣянія министровъ, дѣлать свои заключенія и представлять Намъ докладомъ". Но ближайшимъ образомъ не были опредѣлены ни поводы, ни порядокъ, ни послѣдствія министерской отвѣтственности. Болѣе опредѣленныя правила объ этомъ были установлены только Учрежденіемъ 1811 г.

Сперанскій собственно находилъ, что установленіе министерской отвѣтственности непремѣнно предполагаетъ существованіе представительнаго собранія. „Предполагаемо было, говоритъ онъ въ своемъ проектѣ Уложенія государственныхъ законовъ, что Сенатъ можетъ занять мѣсто сего сословія. На сей конецъ весьма основательно признано было нужнымъ дать или возвратить ему нѣкоторыя права и нѣкоторый видъ бытія политическаго. Но бытіе политическое образуется не словами, а внутреннимъ началомъ, изъ коего составъ его слагается. Никогда мѣсто, по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ отъ произволенія державной власти зависящее, не можетъ принять на себя характера политическаго, не можетъ замѣнить сословіе государственное, составленное посредствомъ народнаго представленія. Можетъ быть, въ другихъ обстоятельствахъ, въ высшей степени просвѣщенія, люди, права сіи получившіе, пользуясь ихъ наружностью и мало-по-малу ихъ усовершая, предуспѣли бы дать имъ современемъ истинное бытіе; но у насъ не могло сіе совершиться, и впрочемъ жалѣть нельзя: ибо изъ сего образовалось бы сословіе аристократическое, истиннымъ пользамъ Россіи, самому духу правительства нашего совершенно противное. Такимъ образомъ отвѣтственность министерская не могла доселѣ у насъ существовать, а если бы сами министры утвердить ее пожелали, они не могли бы въ семъ успѣть, ибо гдѣ законъ самъ не стоитъ на твердомъ основаніи, тамъ и отвѣчать передъ нимъ нельзя". Поэтому Сперанскій предполагалъ постановить, „чтобы члены законодательнаго сословія (т.-е. Государственной Думы) имѣли право предъявлять обвиненіе противъ министровъ, и когда предъявленіе ихъ большинствомъ голосовъ за благо будетъ признано, тогда приступали бы къ предметамъ самого обвиненія. Когда обвиненіе большинствомъ голосомъ признано будетъ основательнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ утверждено будетъ державною властью, тогда на-

ряжается судъ и слѣдствіе". Самое сужденіе министровъ предполагалось предоставить верховному уголовному суду, составляемому „изъ одной трети сенаторовъ обоихъ департаментовъ (гражданскаго и уголовнаго), изъ всѣхъ членовъ Государственнаго Совѣта, изъ всѣхъ министровъ и изъ извѣстнаго числа депутатовъ Государственной Думы. Президентъ сего суда на каждый случай опредѣляется верховною властью. Министръ юстиціи занимаетъ мѣсто оберъ-прокурора. Судъ совершается установленнымъ въ законахъ порядкомъ и представляется на уваженіе и окончательное утвержденіе верховной власти". Но такъ какъ общій планъ задуманнаго Сперанскимъ преобразованія не осуществился, то и отвѣтственность министровъ по Учрежденію 1811 года должна была принять иныя формы.

Учрежденіе министерствъ 1811 г., постановленія котораго по этому вопросу въ общемъ сохраняютъ силу и по настоящее время, различаетъ предметы, порядокъ и послѣдствія отвѣтственности министровъ. Предметы отвѣтственности могутъ быть двоякаго рода: „превышеніе и бездѣйствіе власти. Превышеніе власти имѣется, когда министръ, превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что-либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія"; бездѣйствіе — „когда, оставя власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ допуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ" (§ 279). Но при этомъ спеціально оговорено, что нельзя считать превышеніемъ власти, когда министръ приметъ необходимую въ видахъ общей безопасности мѣру, когда по настоятельности случая нельзя было отлагать ее до высшаго разрѣшенія, „не допустивъ видимой опасности" (§ 281). Кромѣ того, министры вообще не отвѣчаютъ за такія мѣры, которыя принимаются ими съ разрѣшенія Государя Императора или Сената, хотя бы разрѣшеніе было испрошено самимъ министромъ, „развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе" (§§ 280, 282 — 285). Такимъ образомъ, если въ представленіи, которымъ испрошено Высочайшее повелѣніе или сенатскій указъ, обстоятельство изложено неполно или въ искаженномъ видѣ не умышленно, а по небрежности, министръ все-таки освобождается отъ отвѣтственности, что едва ли можно признать справедливымъ. Затѣмъ нельзя не обратить вниманія, что законъ нашъ, признавая только два предмета отвѣтственности министровъ — превышеніе и без-

дѣйствіе власти, упускаетъ изъ вниманія возможность случаевъ нецѣлесообразнаго пользованія властью безъ нарушенія установленныхъ законныхъ ея предѣловъ, но съ важнымъ вредомъ для государства. Въ виду значительной неопредѣленности предѣловъ власти министровъ, — неопредѣленности, неизбѣжно связанной двойственностью ихъ положенія, какъ органовъ и верховнаго, и подчиненнаго управленія, это опущеніе представляется особенно важнымъ. Между тѣмъ, законодательство наше вообще придаетъ въ этомъ вопросѣ очень большое значеніе именно наступленію вреда отъ дѣйствій министра, такъ что и за превышеніе или бездѣйствіе власти онъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности, только если они соединены съ какимъ-либо важнымъ государственнымъ ущербомъ или злоупотребленіемъ (§ 288).

Поводами къ возбужденію отвѣтственности и по Учрежденію 1811 г. могутъ служить: 1) жалобы непосредственно Государю приносимыя; 2) донесенія мѣстныхъ начальствъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предписаніями министровъ будутъ они понуждаемы къ отмѣнѣ законовъ существующихъ, или къ введенію новыхъ, верховною властью не утвержденныхъ; 3) послѣдствіемъ судовъ, надъ подчиненными имъ лицами производимыхъ, когда они докажутъ, что неправильность дѣйствія, за которое они преданы суду, произошла отъ точнаго исполненія министерскихъ предписаній, или что законъ, коего исполненіе отъ нихъ взыскивается, не былъ имъ предписанъ; 4) временными обозрѣніями губерній, а по военной части — осмотрами войскъ, и 5) разсмотрѣніемъ ежегодныхъ отчетовъ (§ 287). Составители Свода законовъ дополняли этотъ перечень еще однимъ, шестымъ, пунктомъ, заимствованнымъ изъ перваго Учрежденія министерствъ 1802 г. и постановляющимъ, что Сенатъ, если усмотритъ „важныя злоупотребленія въ дѣлахъ, управленію министровъ ввѣренныхъ, то представляетъ о томъ Государю“. Едва ли, однако, въ этомъ была дѣйствительная надобность, такъ какъ Сенатъ, очевидно, не можетъ усмотрѣть злоупотребленій министерскаго управленія иначе, какъ однимъ изъ способовъ, указанныхъ въ пп. 2—4 [1]).

Всѣ донесенія, возбуждающія отвѣтственность министровъ, представляются на Высочайшее усмотрѣніе, и дальнѣйшій ходъ

[1]) Въ изданіяхъ 1832 и 1842 гг. это составляло 6 пунктъ; въ изданіи 1857 г. шестого пункта въ ст. 259 нѣтъ, и постановленіе о Сенатѣ изложено отдѣльно отъ перечня, какъ общее къ нему дополненіе. Подъ ст. 259 есть еще ссылка на указъ 21 марта 1803 г.: это извѣстный указъ объ ограниченіи даннаго Сенату права дѣлать представленія Государю; въ немъ объ отвѣтственности министровъ, собственно, ничего нѣтъ.

имъ дается только въ томъ случаѣ, если они удостоятся Высочайшаго уваженія. По Учрежденію 1811 г., въ такомъ случаѣ дѣло поступало на разсмотрѣніе общаго собранія Государственнаго Совѣта. Государственный Совѣтъ избиралъ изъ своихъ членовъ коммиссію для производства слѣдствія. По разсмотрѣніи донесенія коммиссіи и дополнивъ его, если нужно, новыми объясненіями, Государственный Совѣтъ полагалъ заключеніе или о лишеніи министра его званіи, когда онъ, „хотя не напесъ съ умысломъ государству ущерба, но образомъ управленія своего лишился Высочайшаго довѣрія“, или о преданіи министра верховному уголовному суду (§§ 291—295).

Въ 1889 году порядокъ этотъ былъ измѣненъ. Новыя правила включены не въ Учрежденіе министерствъ, а въ Учрежд. Госуд. Совѣта (3 отдѣленіе IV главы). Удостоенныя Высочайшаго уваженія донесенія и жалобы обращаются теперь не въ общее собраніе, а въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, который разсматриваетъ ихъ въ составѣ не менѣе семи членовъ. Уже это измѣненіе весьма важно. Имъ прежде всего устраняются отъ участія въ обсужденіи этихъ дѣлъ министры, которые считаются членами общаго собранія, но не департаментовъ. Затѣмъ въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ назначаются членами преимущественно лица, прошедшія судебную карьеру. Департаментъ сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ о предметѣ обвиненія и объ имѣющихся доказательствахъ и требуетъ отъ нихъ объясненій. Если по обстоятельствамъ дѣла окажется нужнымъ, департаментъ постановляетъ произвести предварительное слѣдствіе, при чемъ постановленіе это обращается къ исполненію безъ испрошенія Высочайшаго утвержденія. Но производство слѣдствія возлагается на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ по Высочайшему назначенію, а прокурорскія обязанности при этомъ исполняетъ министръ юстиціи. Оконченное слѣдствіе вносится, при заключеніи министра юстиціи о дальнѣйшемъ направленіи дѣла въ департаментъ, который постановляетъ или о прекращеніи дѣла, или о наложеніи взысканія безъ суда, или о преданіи привлеченнаго къ отвѣтственности суду. Послѣдовавшія по этому вопросу въ департаментѣ мнѣнія представляются на Высочайшее утвержденіе. Если будетъ утверждено постановленіе о преданіи суду, министръ юстиціи на основаніи его составляетъ обвинительный актъ, и дѣло разсматривается верховнымъ уголовнымъ судомъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, изъ предсѣдателей департаментовъ совѣта и первопри-

сутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ Сената и общаго ихъ присутствія.

Точно такимъ же порядкомъ привлекаются къ отвѣтственности члены Государственнаго Совѣта, генералъ-губернаторы и главночальствующій гражданскою частью на Кавказѣ.

Въ Учрежденіи 1811 г. прямо было выражено, что Государственный Совѣтъ, не предавая министра суду, можетъ только лишить его званія министра. Болѣе тяжкое наказаніе могло быть, слѣдовательно, наложено только судомъ. Дѣйствующій законъ менѣе опредѣлителенъ. Въ немъ просто сказано, что департаментъ духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ или налагаетъ взысканіе безъ суда, или предаетъ министра суду. Значитъ ли это, что теперь безъ суда можетъ быть наложено на министра всякое наказаніе? Вопросъ этотъ долженъ быть разрѣшенъ отрицательно. Въ примѣчаніи къ ст. 69 Улож. о нак. прямо постановлено какъ безусловное правило, не знающее никакихъ ограниченій, что безъ суда могутъ быть за преступленія по службѣ налагаемы взысканія только не свыше удаленія отъ должности. Болѣе тяжкія наказанія могутъ быть налагаемы только властью суда.

Дополненіе. На основаніи дѣйствующаго Учрежденія Госуд. Сов. изд. 1906 года дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генералъ-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, производятся слѣдующимъ порядкомъ. Донесенія и жалобы, содержащія обвиненія вышеуказанныхъ лицъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Удостоенныя Высочайшаго уваженія, донесенія и жалобы обращаются въ первый департаментъ Государственнаго Совѣта. Департаментъ сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ, и требуетъ отъ нихъ объясненій. По разсмотрѣніи представленныхъ объясненій и собраніи свѣдѣній, какія для разъясненія дѣла окажутся необходимыми, департаментъ полагаетъ заключеніе о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Когда, по обстоятельствамъ дѣла, окажется нужнымъ предварительное слѣдствіе, производство его возлагается на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ, по Высочайшему назначенію, а прокурорскія по сему слѣдствію обязанности исполняются оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассаціоннаго департамента. Оконченное слѣдствіе вносится, при заключеніи оберъ-прокурора уголовнаго кассаціоннаго департамента о дальнѣйшемъ направленіи дѣла, въ первый департаментъ Государственнаго Совѣта, который постановляетъ о прекращеніи начатаго преслѣдованія, или о наложеніи на привлеченнаго къ отвѣтственности взысканія безъ суда, или о преданіи обвиняемаго суду. Въ отношеніи членовъ Государственнаго Совѣта и членовъ Госу-

дарственной Думы департаментъ постановляетъ либо о прекращеніи начатаго преслѣдованія, либо о преданіи обвиняемаго суду. Состоявшееся въ департаментѣ постановленіе о прекращеніи дѣла, преданіи суду или наложеніи взысканія безъ суда представляется на Высочайшее усмотрѣніе. Постановленіе департамента о производствѣ предварительнаго слѣдствія обращается къ исполненію безъ испрошенія Высочайшаго утвержденія. Удостоенное Высочайшаго утвержденія постановленіе департамента о преданіи суду члена Государственнаго Совѣта, члена Государственной Думы, предсѣдателя совѣта министровъ, министра, главноуправляющаго отдѣльною частью, намѣстника или генералъ-губернатора, служитъ основаніемъ обвинительнаго акта, который составляется оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассаціоннаго департамента и вносится имъ въ верховный уголовный судъ.

Научная библиотека им. Горького

Сочиненія того же автора:

Русское государственное право. Томъ I. Введеніе и общая часть Изд. 7-ое 1909 г. Ц. **3** р **50** к.

Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ Изд. 2-ое 1906 г. Ц. **1** р.

Указъ и законъ. 1894 г. Ц. **2** р. **50** к.

Исторія философіи права. Пособіе къ лекціямъ. Изд. 5-ое 1908 г. Ц. **2** р. **50** к.

Пропорціональные выборы. 1896 г. Ц. **60** к.

Цѣна 3 р. 50 к.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 018326402